

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho Administrativo



**LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS
CORPORACIONES LOCALES**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

Mohamed Ould el Kebir

Bajo la dirección del doctor

Rodrigo Moreno Fuentes

Madrid, 2012

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho Administrativo

**LA COOPERACION ECONOMICA DEL ESTADO
CON LAS CORPORACIONES LOCALES**

Memoria para optar al grado de doctor

Presentada por

MOHAMED OULD EL KEBIR

DIRECTOR:

Prof. Dr. D. Rodrigo Moreno Fuentes

LA COOPERACION ECONOMICA DEL ESTADO CON LAS CORPORACIONES LOCALES

ÍNDICE.....	7
ABREVIATURAS.....	21

INTRODUCCIÓN GENERAL

1. LA COOPERACIÓN DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES EN EL DERECHO ESPAÑOL.....	23
2. EL OBJETO DE ESTE ESTUDIO: LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES A TRAVÉS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES.....	26
3. TEMAS TRATADOS Y EXCLUIDOS EN LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.....	27
A) Temas incluidos: La Cooperación Económica del Estado con las corporaciones locales gestionada por el Ministerio de Administraciones Públicas.....	27
b) Temas excluidos: otras subvenciones a los entes locales.....	29
4. JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DE LA COOPERACIÓN DEL ESTADO CON LOS ENTES LOCALES A TRAVÉS DE LOS PLANES DE OBRAS Y SERVICIOS COMO OBJETO DE INVESTIGACIÓN.....	31
5. LA ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN.....	33

CAPÍTULO I

LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES: CUESTIONES GENERALES

1. LA PROVINCIA COMO ENTE DE COOPERACIÓN.....	38
--	-----------

1.1. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA.....	38
1.2. CARACTERÍSTICAS DE LA PROVINCIA.....	39
1.3. FINES Y COMPETENCIAS PROPIAS DE LA PROVINCIA.....	41
1.4. EL DEBER DE COLABORAR DEL ESTADO CON LOS ENTES LOCALES Y ESPECIALMENTE CON LA PROVINCIA.....	43
1.5. LA PROVINCIA COMO SUJETO DE RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS...	44
2. LAS DIFERENTES CLASES DE COOPERACIÓN EN LA LBRL.....	45
2.1. CUESTIONES PRELIMINARES.....	46
2.2. DEFINICIÓN DE LA COOPERACIÓN.....	47
2.3. COOPERACIÓN, COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN: DIFERENCIAS Y SIMILITUDES.....	48
2.4. TIPOS DE COOPERACIÓN.....	50
2.5. LA COOPERACIÓN ORGÁNICA Y LA COOPERACIÓN FUNCIONAL O COMPETENCIAL.....	52
3. LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES.....	57
3.1. NATURALEZA Y ENCUADRAMIENTO JURÍDICO DE ESTA COOPERACIÓN.....	57
3.2. LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES Y EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD.....	61
3.3. COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES Y EL PRINCIPIO DE LA AUTONOMÍA LOCAL.....	66
3.4. COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS CORPORACIONES LOCALES Y COOPERACIÓN PROVINCIAL.....	71
3.5. LOS PPOS Y LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS CORPORACIONES LOCALES.....	74
3.6. PRIORIDAD EN LA COOPERACIÓN.....	77
4. TENDENCIAS GENERALES EN LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES.....	80
4.1. CENTRALIZACIÓN DESCENTRALIZACIÓN.....	81
4.2. LOS OBJETIVOS DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LOS ENTES LOCALES.....	82
4.3. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE LA COOPERACIÓN.....	84

4.4. EL IMPACTO DEL NUEVO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL.....	86
4.5. UNIFICACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN.....	88
4.6. EL ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN.....	89

CAPÍTULO II

LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS CORPORACIONES LOCALES ANTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

1. INTRODUCCIÓN.....	91
2. LA PROVINCIA COMO SOPORTE DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES: ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	93
2.1. LA CREACIÓN DE LA INSTITUCIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ Y LOS REALES DECRETOS DE JAVIER DE BURGOS.....	93
2.2. LA CONSOLIDACIÓN DE LA PROVINCIA COMO ENTIDAD LOCAL EN EL ESTATUTO DE CALVO SOTELO.....	97
3. EL INICIO DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LOS ENTES LOCALES.....	100
3.1. LA PROVINCIA COMO ENTIDAD LOCAL INTERMEDIARIA PRESTADORA DE SERVICIOS EN SU ÁMBITO TERRITORIAL.....	100
3.2. LA PROVINCIA COMO ENTIDAD ENCARGADA DE COOPERAR CON LOS MUNICIPIOS DE SU ÁMBITO TERRITORIAL.....	102
3.3. LOS PLANES PROVINCIALES DE COOPERACIÓN.....	102
3.4. LAS FORMAS DE COOPERAR DE LA PROVINCIA.....	104
3.5. LA DEFINICIÓN DE LA PROVINCIA COMO ENTIDAD DETERMINADA POR LA AGRUPACIÓN DE MUNICIPIOS Y LA COOPERACIÓN ECONÓMICA CON LAS ENTIDADES LOCALES.....	106
3.6. APORTACIÓN DEL ESTADO A LOS PLANES PROVINCIALES DE COOPERACIÓN COMO INSTRUMENTO DE COOPERACIÓN ORIENTADA A LOS SERVICIOS MUNICIPALES.....	106
4. LA CREACIÓN DE LOS PLANES PROVINCIALES DE OBRAS Y SERVICIOS	

COMO FIGURA HISTÓRICA DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS CORPORACIONES LOCALES..... 108

4.1. REGULACIÓN DE LOS PLANES PROVINCIALES DE OBRAS Y SERVICIOS EN EL DECRETO DE 13 DE FEBRERO DE 1958 Y EL INICIO DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ECONÓMICA CON LAS ENTIDADES LOCALES.....	109
4.1.1. El objeto de los Planes Provinciales de Obras y Servicios.....	110
4.1.2. El proceso de elaboración, aprobación y ejecución de los Planes Provinciales de Obras y Servicios.....	111
4.1.2.1. La elaboración de los Planes Provinciales de Obras y Servicios por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos.....	112
4.1.2.2. La intervención del Ministerio de Hacienda en la aprobación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios.....	113
4.1.2.3. La aprobación por la Presidencia del Gobierno de los planes Provinciales de Obras y Servicios.....	114
4.1.2.4. Ejecución de los Planes Provinciales de Obras y Servicios.....	115
4.1.3. La coordinación entre los Planes Provinciales de Cooperación y los Planes Provinciales de Obras y Servicios.....	116
4.2. LA COMISIÓN PROVINCIAL DE SERVICIOS TÉCNICOS COMO ÓRGANO GESTOR DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES.....	118
4.2.1. Creación de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos.....	119
4.2.2. La creación de la figura de los Planes Provinciales de Obras y Servicios y el cambio sustancial de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos.....	121
4.2.2.1. Modificación de la composición y atribuciones de la CPST.....	122
4.2.2.2. Las Comisiones delegadas de la Comisión	

Provincial de Servicios Técnicos.....	123
4.2.3. Las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos y la centralización de la política de Planes Provinciales de Obras y Servicios.....	125
4.2.4. Consecuencias de este protagonismo de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos.....	128
4.3. BALANCE DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DURANTE LOS PRIMEROS AÑOS DE SU CREACIÓN.....	130
5. LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO DESDE LA CREACIÓN DE LOS PLANES PROVINCIALES DE OBRAS Y SERVICIOS HASTA 1976.....	131
5.1. DIVERSIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN.....	133
5.1.1. La política de selección de núcleos.....	134
5.1.2. Comarcas de Acción Espacial.....	138
5.1.3. Programa de Áreas Deprimidas.....	140
5.2. LA ACCIÓN COMUNITARIA.....	141
5.2.1. La Acción Comunitaria como inicio de un cambio que otorgaba un mayor protagonismo a las entidades locales en la gestión de las aportaciones estatales.....	143
5.2.2. Los objetivos y características de la Acción Comunitaria.....	145
6. LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES A PARTIR DE 1976: UNIFICACIÓN DE LOS PLANES Y DESCENTRALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN.....	147
6.1. UNIFICACIÓN DE PLANES PPOS Y PLAN PROVINCIAL DE COOPERACIÓN...	149
6.2. EL INICIO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE PLANES PROVINCIALES DE OBRAS Y SERVICIOS: APROBACIÓN DEL REAL DECRETO 1087/1976.....	151
6.2.1. Los cambios en la aprobación, contratación y contenido del PPOS.....	153
6.2.2. Distribución de los créditos y liquidación de la aportación estatal a los Planes Provinciales de Obras y Servicios.....	154
6.3. CULMINACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LOS PLANES	

PROVINCIALES DE OBRAS Y SERVICIOS.....	157
6.3.1. Las medidas transitorias del Real Decreto 446/1977 de 11 de marzo, sobre la modificación del régimen de colaboración entre la Administración del Estado y las corporaciones locales para la agilización de los trámites de contratación y ejecución de las obras.....	157
6.3.2. La regulación definitiva del Real Decreto 688/1978, de 17 de febrero.....	161
6.4. CREACIÓN DE ÓRGANOS DE COLABORACIÓN DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES.....	164
6.4.1 La Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales... ..	165
6.4.2 La Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales.....	165

CAPITULO III

LA INCIDENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA LBRL EN LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LOS ENTES LOCALES

1. INTRODUCCIÓN.....	169
2. LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y EL NUEVO RÉGIMEN LOCAL.....	171
2.1. EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL.....	171
2.1.1. La atribución de competencias en materia de régimen local en la Constitución 1978.....	173
2.1.2. La atribución de competencias en materia de régimen Local en los Estatutos de Autonomía.....	180
2.1.2.1. La atribución de competencias en materia de régimen local en los primeros Estatutos.....	182

2.1.2.1.1. La regulación del régimen local en el Estatuto del País Vasco.....	183
2.1.2.1.2. La regulación del régimen local en el Estatuto catalán.....	184
2.1.2.1.3. La regulación del régimen local en el Estatuto andaluz.....	186
2.1.2.1.4. La regulación del régimen local en el Estatuto gallego.....	188
2.1.2.1.5. La regulación del régimen local en el Estatuto valenciano.....	190
2.1.2.2. La atribución de competencias en materia de régimen local en los nuevos Estatutos.....	192
2.1.2.2.1. La interiorización del régimen local como tendencia en la nueva regulación de los Estatutos de Autonomía.....	193
2.1.2.2.2. La atribución de competencias en materia de régimen local en la reforma del Estatuto catalán....	193
2.1.2.2.3. La atribución de competencias en materia de régimen local en la reforma del Estatuto andaluz....	199
2.1.3. El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: la garantía institucional de la provincia.....	201
2.1.4. El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local en la Ley de Bases de Régimen Local.....	204
2.1.4.1. El reparto de competencias en el caso de las entidades de constitución obligatoria.....	205
2.1.4.2. El caso de las entidades de constitución no obligatoria.....	207
2.1.4.3. La LBRL y la reforma de los Estatutos.....	208
2.2. LA CREACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SU INCIDENCIA SOBRE	

LAS COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES.....	210
2.3. INCIDENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES.....	217
3. LAS COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA COOPERACIÓN DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES TRAS LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y EL NUEVO RÉGIMEN LOCAL: LA REGULACIÓN DE LA LBRL.....	218
3.1. LAS COMPETENCIAS PROPIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA LBRL, ESPECIALMENTE EN MATERIA DE COOPERACIÓN Y ASISTENCIA A LOS MUNICIPIOS.....	219
3.1.1. La competencia de coordinar los servicios municipales.....	222
3.1.2. La competencia de asistir y cooperar jurídica, económica y técnicamente con los municipios de su ámbito territorial.....	224
3.2. LA FACULTAD DE APROBAR EL PPOS ES UNA COMPETENCIA INSTRUMENTAL.....	227
4. LA REGULACIÓN LEGAL DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES: LOS PPOS EN LA LBRL...	228
4.1. PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LA ELABORACIÓN Y FINANCIACIÓN DEL PPOS.....	230
4.2. LA COORDINACIÓN POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LOS PLANES PROVINCIALES.....	234
4.2.1. La coordinación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios en la Comunidad Autónoma de Cataluña, El Plan único de Obras y servicios.....	237
4.2.2. La coordinación de los Planes Provinciales de Obras y servicios en la Comunidad Autónoma de valencia.....	243
4.2.3. La coordinación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios en la Comunidad Autónoma de Andalucía.....	245
4.2.4. La coordinación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios en la Comunidad Autónoma de Extremadura....	246

4.2.5. La coordinación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios en la Comunidad Autónoma de Castilla Y León...	247
4.2.6. La coordinación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios en la Comunidad Autónoma de Galicia.....	249
4.3. FINANCIACIÓN DE LOS PPOS.....	249
4.4. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN, APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLAN PROVINCIAL DE OBRAS Y SERVICIOS.....	253
4.4.1. Elaboración y aprobación de los PPOS.....	253
4.4.2. Ejecución de las Obras y Libramiento de las subvenciones.....	255

CAPITULO IV

LA REGULACIÓN DE LA COOPERACIÓN ECONOMICA DEL ESTADO CON LAS CORPORACIONES LOCALES TRAS LA LBRL

1. INTRODUCCIÓN.....	257
2. LAS REFORMAS EN LA REGULACIÓN REGLAMENTARIA DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES TRAS LA APROBACIÓN DE LA LBRL.....	260
2.1. EL CAMBIO DE LA DENOMINACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ECONÓMICA ESTATAL CON LAS ENTIDADES LOCALES.....	261
2.2. FINANCIACIÓN DE INVERSIONES DE CARÁCTER CULTURAL.....	262
2.3. ENTIDADES QUE, EN SU TERRITORIO, ASUMEN LA FACULTAD DE APROBAR EL PPOS.....	263
2.3.1. Los Cabildos en el régimen especial de Canaria como entidades que asumen en la Comunidad Autónoma de Canaria la competencia de cooperar económicamente con las entidades locales.....	264
2.3.2. Comunidades Autónomas uniprovinciales.....	266
2.3.2.1. La Comunidad de Madrid.....	270
2.3.2.1.1. La cooperación económica a través de los	

Programas de inversiones.....	272
2.3.2.1.2. El Fondo Regional de Cooperación de Madrid.....	273
2.3.3. El caso de Navarra.....	273
2.3.3.1. La Cooperación económica: los Planes de inversión.....	275
2.3.3.2 La Comisión Foral de Régimen Local.....	276
2.4. LA CREACIÓN DE NUEVOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN.....	277
2.4.1. Programas de Acción Especial.....	278
2.4.1.1. Tramitación y aprobación de los proyectos de Acción Especial.....	280
2.4.1.2. La participación del Estado.....	281
2.4.2. Programas Sectoriales.....	281
2.5. ELIMINACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN ESPECIAL Y PROGRAMAS SECTORIALES: LA UNIFICACIÓN DE LAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA.....	283
2.5.1. Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales.....	285
2.5.2. Distribución territorial de las subvenciones.....	287
2.5.3. Tramitación de la solicitud de subvención.....	288
2.6. LOS PLANES SINGULARES: VUELTA A LA DIVERSIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN Y EL FIN DEL MONOPOLIO DE LAS DIPUTACIONES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE ESTE INSTRUMENTO DE COOPERACIÓN.....	290
2.6.1. La Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales (EIEL) y su actualización.....	291
2.6.2. Cofinanciación de proyectos comunitarios.....	293
2.6.3. Proyectos Singulares.....	295
2.6.3.1. Objetivos.....	296
2.6.3.2. Aportación del Estado a los proyectos singulares.....	297

3. EL RÉGIMEN REGLAMENTARIO VIGENTE DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES:

LA CREACIÓN DE NUEVOS ÁMBITOS DE COOPERACIÓN..... 299

3.1 EL RÉGIMEN VIGENTE RECONOCIDO EN EL REAL DECRETO

835/2003..... 303

3.1.1. Proyectos de Modernización de la Administración

Local..... 305

3.1.1.1. La participación ciudadana y el impulso
de la utilización de las tecnologías de la información
y la comunicación..... 305

3.1.1.2. Los objetivos de la introducción de esta
línea de ayudas..... 305

3.1.1.3. Criterios de selección de los proyectos y comisión
de evaluación..... 307

3.1.2. Proyectos con participación de la sociedad civil..... 308

3.1.2.1. Criterios de selección de los proyectos y
la Comisión de evaluación de los mismos..... 309

3.1.3. Los Proyectos de Cooperación local cofinanciados por Fondos Europeos..... 309

3.1.3.1. El Fondo de Desarrollo Regional..... 311

3.1.3.2. El Fondo Social Europeo..... 312

3.1.3.3. Fondo Europeo de Orientación y
Garantía Agraria (FEOGA)..... 312

3.1.3.4. El Fondo de Cohesión..... 313

3.1.3.5. Objetivos y formas de la intervención
de los Fondos Comunitarios..... 314

3.1.3.5.1. Los Programas operativos..... 315

3.1.3.5.2. El Programa Operativo Local..... 315

3.1.4. Las últimas medidas del Gobierno para enfrentar la crisis económica en el ámbito local..... 316

3.1.4.1. El Fondo Estatal de Inversión Local..... 317

3.1.4.1.1 Objetivos del Fondo Estatal
de Inversión Local..... 318

3.1.4.1.2. Administración y gestión del Fondo..... 318

3.1.4.1.3. Criterios de reparto de la financiación prevista en el Fondo.....	319
3.1.4.1.4. Tipo de las obras que pueden recibir una subvención de este Fondo.....	320
3.1.4.1.5. Contratación de las Obras.....	321
3.1.4.1.6. Las Diputaciones provinciales y los Cabildos Insulares.....	322
3.1.4.2. El Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local.....	322
3.1.4.2.1. Objetivos de este Fondo.....	323
3.1.4.2.2. Los tipos de obras, contratos de suministros y equipamientos incluibles en la financiación del Fondo.....	323
3.2. LA COOPERACIÓN ORGÁNICA: SU REGULACIÓN DESPUÉS DE LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES DE 1978.....	326
3.2.1. La Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales.....	328
3.2.1.1. Regulación.....	328
3.2.1.2. Funciones.....	329
3.2.2. La Comisión Nacional de Administración Local.....	331
3.2.2.1. Composición.....	332
3.2.2.2. La Comisión Nacional de Administración Local y la Cooperación Económica del Estado con las Corporaciones locales.....	332
4. PERSPECTIVAS DE FUTURO.....	333
4.1. SUPERVIVENCIA DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES.....	334
4.2. LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS ANTE UNA POSIBLE ELIMINACIÓN DE LAS DIPUTACIONES.....	335
4.3. ALTERNATIVAS A LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES COMO ENTES COOPERADORES CON LOS MUNICIPIOS.....	336

4.4. RECONFIGURACIÓN DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS CORPORACIONES LOCALES.....	337
CONCLUSIONES.....	339
BIBLIOGRAFÍA.....	355

ABREVIATURAS

BEI	Banco Europeo de Inversión
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC.AA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CEE	Comunidad Económica Europea
CEMCI	Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial
CEPC	Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
CNAL	Comisión Nacional de Administración Local
CPST	Comisión Provincial de Servicios Técnicos
CTAL	Comisión Territorial de Administración Local
CUNAL	Revista de Estudios Locales
DA	Documentación Administrativa
EIEL	Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales
FC	Fondo de Cohesión
FCI	Fondo de Compensación Interterritorial
FEDER	Fondo de Desarrollo Regional
FEESL	Fondo Estatal para Empleo y Sostenibilidad Local
FEIL	Fondo Estatal de Inversión Local
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FEOGA	Fondo Europeo de Garantía y Orientación Agrícola
FSE	Fondo Social Europeo
IEAL	Instituto de Estudios de Administración Local
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INPDE	Instituto Nacional de Prospectiva y Desarrollo Económico
LALA	Ley de Administración Local Andaluza
LBERL	Ley de Bases para el Estatuto de Régimen Local
LBRL	Ley de Bases de Régimen Local
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público

LFAL	Ley Foral de Administración Local
LGS	Ley General de Subvenciones
LMMGL	Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LRHL	Ley Reguladora de las Haciendas Locales
MCA	Marco Comunitario de Apoyo
NN.UU	Naciones Unidas
POL	Programa Operativo Local
PPOS	Planes Provinciales de Obras y Servicios
PRISMA	Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid
R.D	Real Decreto
RAP	Revista de Administración Pública
REALA	Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica
REDA	Revista de Estudios de Derecho Administrativo
REVL	Revista de Estudios de la Vida Local
REVLA	Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica
TRRL	Texto Refundido de normas vigentes en materia de Régimen Local
TC	Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional

INTRODUCCIÓN GENERAL

1. LA COOPERACIÓN DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES EN EL DERECHO ESPAÑOL

La Constitución de 1978 en su artículo 137 otorgó a las entidades locales (especialmente los municipios y las provincias) autonomía en la gestión de sus respectivos intereses. Por su parte el artículo 142, en lo que se refiere a la autonomía financiera, ordenó garantizar a las haciendas locales los medios suficientes para que estas entidades puedan llevar a la práctica las funciones que la Ley les atribuye¹.

Del mismo modo, la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL, en adelante), en su artículo 2, estableció un mandato claro según el cual el Estado y las Comunidades Autónomas deberán asegurar a las entidades locales la intervención en todos los ámbitos que afectan de manera directa sus intereses propios. Dando cumplimiento a la exigencia de este artículo, el Estado, en la misma Ley, estableció en el artículo 25 una lista de materias o ámbitos de actuación donde el Municipio, teniendo en consideración la legislación estatal y autonómica, deberá ejercer sus competencias. En el artículo siguiente de la misma ley (art. 26), el Legislador garantizó un mínimo de servicios que cualquier municipio debe prestar de manera propia o ayudado por otra entidad.

¹La Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2004, del 25 de marzo, entre otras, fue muy clara en este sentido. Esta Sentencia declaró inconstitucional el artículo 12 de la Ley catalana 5/1987 sobre el régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales de la Generalidad de Cataluña. En su fundamento jurídico 10, la Sentencia confirmó que << La suficiencia de los medios o ingresos para cumplir sus funciones es, pues, el primero de los aspectos que conforman la autonomía de los entes locales en general y de las provincias en particular>>.

Sabemos, en lo que se refiere a estas funciones, que la LBRL en su artículo 18 sobre derechos y deberes de los vecinos² estableció, en su punto 1.g), el derecho de los habitantes del municipio a exigir el establecimiento o prestación del servicio, sobre todo, si el mismo figura en la lista del artículo 26 antes mencionado como servicio mínimo obligatorio³.

En España existen en la actualidad más de 8.000⁴ municipios: la mayoría de ellos han tenido y tienen en la actualidad una situación económica muy difícil, con recursos económicos muy limitados⁵.

Creemos que el constituyente tuvo esta realidad en cuenta cuando encomendó al Estado el deber de garantizar el principio de solidaridad y asegurar un equilibrio económico adecuado y justo en todo el territorio nacional. No es en vano, que este principio de solidaridad se reconoce en el

²Sobre este tema es interesante el trabajo de M^a. J. ALONSO MAS, "Comentarios al artículo 18 de la LBRL", en *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, M. J. DOMINGO ZABALLOS (Coord.), Civitas, Madrid, 2003, PP. 321 y ss.; T. CANO CAMPOS, "Comentario al artículo 18 de la LBRL", *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo I, M. REBOLLO PUIG (dir.), M. IZQUIERDO CARRASCO (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, PP. 357 y ss. Especialmente las páginas 368 a 371 sobre "el derecho de los vecinos a exigir el establecimiento y prestación de los servicios públicos obligatorios". El profesor precisa que este derecho de exigir la prestación de los servicios es ejercitable solo en el caso de los servicios del artículo 26 de la LBRL catalogados como servicios obligatorios. Además, y como resaltó perfectamente el autor, los municipios pueden solicitar la dispensa de la prestación "de algunos de tales servicios". Pero antes de solicitar la mencionada dispensa de la prestación << el Municipio debe agotar las otras posibilidades que el ordenamiento le ofrece en relación con la prestación obligatoria de tales servicios. En primer lugar, la posibilidad de recurrir a las Diputaciones provinciales para que le presten la necesaria asistencia en orden al establecimiento y prestación de tales servicios mínimos>>, P. 370

³Como destacó la profesora E. CARBONELL PORRAS, los vecinos en este caso podrán, incluso, impugnar los presupuestos de las entidades locales que no hayan asignado en sus presupuestos las partidas económicas suficientes para la prestación de los servicios obligatorios salvo que la entidad de que se trata se la haya otorgado la dispensa de la prestación del servicio, "La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y los servicios locales (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades supramunicipales)" en *Anuarios de derecho municipal*, nº 4, 2010, Ed, Instituto de Derecho Local y Marcial Pons, Madrid, 2011, P. 61

⁴Según J. R. PARADA VAZQUEZ, hay alrededor de 3.577 municipios con una población de menos de 500 habitante por municipio y hay 2.992 municipios que no llegan a 2000 vecinos, en: *La segunda descentralización del autonómico al municipal*, J. R. PARADA VÁZQUEZ y A. FUENTETAJA PASTOR (dirs.), Ed. Fundación Caja Rural de Toledo y Marcial Pons, Madrid, 2007, P. 36

⁵L. ORTEGA ALVAREZ, "El nuevo papel de las diputaciones provinciales", en *REALA*, nº 251, julio-septiembre, 1991, Ed. INAP, Madrid, P. 477

artículo 138.1 justo después de que la Constitución garantice en el artículo anterior (137CE) a las entidades locales la autonomía en la gestión de sus respectivos intereses.

La primera entidad encargada de garantizar este principio de solidaridad en el ámbito local, según el artículo 31.2 de la LBRL, es la provincia, en su calidad de entidad determinada por la agrupación de municipios⁶.

Por su parte, la LBRL en su artículo 36.1 estableció, entre las competencias propias de la provincia, la “competencia-deber” de cooperar jurídica, económica y técnicamente con los municipios radicados en su ámbito territorial.

Uno de los instrumentos que tiene la provincia a su disposición para responder a las exigencias previstas en este artículo y en el artículo 31.2 de la misma ley es el instrumento establecido en el artículo 36 en su punto 2.a) y que consiste en la facultad otorgada a la Diputación de elaborar, con la colaboración de los municipios, y aprobar un Plan Provincial de Cooperación a las Obras y Servicios de competencia municipal (PPOS, en adelante).

Teniendo en cuenta que, en la mayoría de los casos, las provincias, con sus recursos limitados, no van a poder responder a las exigencias establecidas en la ley mencionada, el legislador, en el mismo artículo, autorizó al Estado y a las Comunidades Autónomas a participar en la financiación de dicho Plan.

⁶Sobre la necesidad de la provincia como entidad intermediaria entre la Comunidad y el Estado para asistir y auxiliar a los municipios, especialmente los pequeños municipios que forman, como se acaba de señalar, la mayoría de la carta municipal del Estado, es interesante el trabajo de J. R. PARADA VAZQUEZ: *la segunda descentralización del autonómico al municipal*, op. cit., PP. 15 y ss.

La aportación del Estado a la financiación de los PPOS se canaliza a través del Programa de Cooperación Económica del Estado con las entidades locales dirigido a cofinanciar proyectos de obras y servicios preparados y gestionados por las entidades locales, especialmente las Diputaciones provinciales.

2. EL OBJETO DE ESTE ESTUDIO: LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES A TRAVÉS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Este trabajo de investigación tiene como objeto central estudiar y analizar las distintas normas que regularon y regulan actualmente la política de Cooperación Económica del Estado con las entidades locales a través de los PPOS. Este instrumento de cooperación está orientado a apoyar el esfuerzo que las Diputaciones provinciales realizan en materia de cooperación económica con las entidades locales, especialmente con los municipios, y es la fórmula a través de la cual se canaliza, en su mayor parte, esta cooperación. Los PPOS reciben, como tendremos ocasión de detallar más tarde, otras aportaciones procedentes de las Comunidades Autónomas y de las mismas entidades locales beneficiarias de los proyectos y obras a realizar, además de las aportaciones de las propias Diputaciones provinciales.

Desde su creación, en el año 1957, esta cooperación ha recibido la denominación de Planes Provinciales de Obras y Servicios. La denominación actual de este instrumento financiero “Cooperación Económica del Estado a las Inversiones de las Entidades Locales” data de principios de los años ochenta cuando se creó la Dirección General de Cooperación Local en el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP, en adelante). La primera norma de regulación de esta cooperación que utiliza esta nueva denominación fue el Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo, de regulación de

la Cooperación Económica del Estado a las Inversiones de las entidades locales.

La regulación actual de esta cooperación se establece en la LBRL, concretamente en su artículo 36.2, y como desarrollo de esta regulación los artículos 30 a 34 del TRRL. La última norma de desarrollo de las previsiones de los artículos mencionados, que regula este Programa de cooperación, se aprobó a través del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, modificado por el Real Decreto 1263/2005, de 21 de octubre, y su Orden de desarrollo APU/293/2006, de 31 de enero.

3. TEMAS TRATADOS Y EXCLUIDOS EN LA PRESENTE INVESTIGACIÓN

Esta política estatal de cofinanciación de proyectos y obras de competencia local han sido muy variadas y cambiantes las líneas de su actuación en el ámbito local. Aunque la mayor parte de esta financiación se haya canalizado y sigue canalizándose a través de las Diputaciones provinciales bajo la denominación PPOS, últimamente han entrado otras entidades locales como solicitantes y administradoras directas de estas aportaciones, como son los municipios, las mancomunidades de municipios, las áreas metropolitanas, entre otras.

a) Temas incluidos: La cooperación económica del Estado con las corporaciones locales gestionada por el Ministerio Administraciones Públicas

Aquí se analizará la Cooperación Económica del Estado con las corporaciones locales gestionada por el Ministerio de Administraciones Públicas (actualmente el Ministerio de Administraciones Territoriales).

Concretamente, este estudio se centrará en las aportaciones incluidas en la partida presupuestaria denominada Cooperación Económica Local del Estado gestionada por el Ministerio de Administraciones Públicas y dirigida a cofinanciar proyectos y servicios de competencia municipal.

El estudio se centrará, de manera muy especial, en las líneas de ayuda que podemos denominar permanentes o líneas de ayuda regulares para diferenciarlas de las actuaciones incluidas, a veces, en el Programa de Cooperación Económica del Estado, que tienen un carácter coyuntural, y se aprueban para enfrentar una situación coyuntural (incendios, inundaciones, crisis económicas, sequías...). Como se notará a lo largo de esta investigación, hemos analizado algunos proyectos u obras aprobados para combatir situaciones coyunturales, principalmente algunos fondos o partidas presupuestarias aprobados para enfrentar una crisis económica determinada debido, sobre todo, a la importancia de la financiación para las entidades locales.

La cuestión central de este trabajo es estudiar las distintas normas que regularon esta cooperación económica desde su creación hasta la actualidad. Se pretende aquí analizar la evolución normativa en esta materia antes y, especialmente, después de los cambios institucionales profundos introducidos en la estructura territorial del Estado por la Constitución de 1978. Teniendo en cuenta las facultades que tienen las Comunidades Autónomas (CC.AA, en adelante) sobre la materia y que les permiten incidir sobre la política de PPOS, especialmente la competencia de coordinar los mismos, se analizará la incidencia de dicha facultad de coordinación otorgada a estas CC.AA sobre esta política de Cooperación Económica del Estado con las entidades locales. Se analizarán, igualmente, los cambios de orientación en la política de cooperación, los cuales, como tendremos ocasión de destacar en este trabajo, en la mayoría de los casos aparecen relacionados con los giros en la política de desarrollo regional establecida en los Planes de desarrollo regional.

b) Temas excluidos: otras subvenciones a los entes locales

Las entidades locales reciben del Estado y de las Comunidades Autónomas distintos tipos de transferencias y subvenciones: Así, las participaciones de los municipios y las provincias en los ingresos del Estado, los convenios de colaboración con el Instituto Nacional de Empleo para la contratación de trabajadores desempleados en obras y servicios, la compensación de beneficios fiscales en tributos locales, las subvenciones por servicios de transporte colectivo urbano⁷, los recursos procedentes de los Fondos Estructurales Comunitarios y las aportaciones a los PPOS entre otras.

La Cooperación Económica del Estado con las entidades locales se presta actualmente a través de subvenciones condicionadas previstas cada año en los Presupuestos Generales del Estado y entregadas directamente a las Diputaciones provinciales⁸ u otras entidades beneficiarias de las mismas.

Dichas subvenciones⁹, que se consideran como ingresos no tributarios¹⁰, vienen enumeradas en el artículo 2.1.d) de la Ley de Haciendas Locales entre

⁷Sobre este tema Vid: E. CARBONELL PORRAS y T. CANO CAMPOS, *Transportes urbanos*, Iustel, Madrid, 2006; también de la primera autora: "El transporte público de viajeros", en *las competencias locales*, J. RAMÓN PARADA VÁZQUEZ Y C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (dirs.), Ed. Marcial Pons, Madrid, 2007, PP. 283 y ss.

⁸En las últimas regulaciones de esta cooperación, se han establecido unas líneas de ayudas dirigidas directamente a los municipios u otras entidades locales distintas de las Provincias. Es el caso del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio modificado por el Real Decreto 1263/2005, de 21 de octubre y su Orden de desarrollo APU/293/2006, de 31 de enero.

⁹Las subvenciones que pueden recibir las entidades locales son muy variadas. Según S. ARNAL SURIA Y J. M^a. GONZÁLEZ PUEYO, << Las subvenciones que pueden recibir las entidades locales son de muy diversa índole y las condiciones y requisitos para su obtención vendrán regulados en la respectiva norma sectorial, de origen estatal o autonómico, que en cada caso prevea esta modalidad de fomento. Concretándonos a las previstas en la TRLRHL, podemos señalar: las subvenciones del Estado y de las Comunidades Autónomas a favor de las diputaciones, destinadas a financiar los Planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, a que se refiere el artículo 36.2 LRBRL (art.147.1). Las participaciones que las diputaciones provinciales tienen actualmente en las Apuestas Mutuas Deportivas del Estado (art.147.2). Las subvenciones de carácter finalista que se podrán fijar en los Presupuestos Generales del Estado para la financiación de aquellos servicios específicos que constituyan el objetivo de las áreas metropolitanas y cuya cuantía, perceptor y forma de distribución se determina anualmente (art. 153.1.b)). Las subvenciones a las entidades locales que, cualquiera que sea la forma de gestión, tengan a su cargo el servicio de transporte colectivo urbano (DA5^a). Aparte de las señaladas, cabe citar las ayudas que vienen recogiendo las respectivas leyes de Presupuestos Generales del Estado para atender otras obligaciones que puedan reconocerse a favor de las Corporaciones

los recursos de las entidades locales. Dentro de éstas la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) en su artículo 147.1 incluye el Programa de Planes Provinciales de Obras y Servicios regulado en el artículo 36.2 de la LBRL de 2 de abril de 1985.

A pesar de que se trata de ayudas incluidas en el concepto de subvención¹¹ como lo define la Ley General de Subvenciones (LGS), y la LRHL en su artículo 2 citado atrás las considera, igualmente, como subvenciones, el Programa de Cooperación Económica del Estado a las Inversiones de las entidades locales está excluido de la aplicabilidad de esta Ley según la Disposición Adicional Octava de la LGS¹². Como veremos en su momento la LGS se aplica de manera supletoria a las subvenciones incluidas en este Programa. Subvenciones que, según la mencionada Disposición Adicional, se regirán por su norma específica.

Locales actuaciones para corregir situaciones de desequilibrio financiero de Entidades Locales y Mancomunidades de Servicio que permitan establecer las condiciones requeridas para su constitución en Municipios>>, *Comentarios al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo*, Ed. El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 2005, P.332

Como dijo L. MORELL OCAÑA, << Las entidades territoriales reciben del Estado dos tipos de asignaciones financieras: la dotación y la subvención. La dotación es la expresión de un deber legal de cobertura; la subvención es, en cambio, una asignación de carácter discrecional, pendiente además, en su otorgamiento, del carácter que la actividad subvencionada tenga desde el punto de vista de la Entidad subvencionada.>>, "Una teoría de la cooperación", *Documentación Administrativa (D. A.)*, nº 240, octubre- diciembre, 1994, INAP, P. 58

¹⁰Estas subvenciones, según el artículo 40 de la misma Ley, son condicionadas: El mismo artículo dijo textualmente que: << Las subvenciones de toda índole que obtengan las entidades locales con destino a sus obras y servicios no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas, salvo, en su caso, los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la concesión. >>

¹¹Vid sobre ello: G. FERNÁNDEZ FARRERES (dir.), "El concepto de subvención y los ámbitos objetivos y subjetivos de aplicación de la Ley", en *Comentarios a la Ley General de subvenciones*, Ed. Civitas, Navarra, 2005, PP.46 y ss. Según este autor << Así pues, parece indiscutible que en este caso se trata de aportaciones dinerarias reconducibles al concepto de subvención que establece el artículo 2.1 LGS, dado el destino que debe darse a lo percibido. En este sentido, el apartado 2 del artículo 40 aún añade una consecuencia consustancial a toda subvención, la potestad fiscalizadora de la Administración y, a resultas del mismo, la obligación de reintegro de lo percibido en caso de incumplimiento>>, P. 47

¹²Esta Disposición reza así: << Las subvenciones que integran el Programa de cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales se regirán por su normativa específica, resultando de aplicación supletoria las disposiciones de esta ley>>.

Este trabajo de investigación excluye de su análisis las ayudas o subvenciones del Estado o sus organismos autónomas gestionadas por otra administración estatal distinta del Ministerio de las Administraciones Públicas. Tampoco se estudian las ayudas o subvenciones de las Comunidades Autónomas y otras entidades territoriales excepto las que, entre aquellas, se canalizan a través del Programa de Cooperación Económica a las inversiones de las entidades locales.

4. JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DE LA COOPERACIÓN DEL ESTADO CON LOS ENTES LOCALES A TRAVÉS DE LOS PLANES DE OBRAS Y SERVICIOS COMO OBJETO DE INVESTIGACIÓN

La Cooperación Económica del Estado con las entidades locales es un tema que recibió escasa atención por los estudiosos que dedicaron esfuerzo a analizar la cooperación interadministrativa. Lo mismo pasó en el caso de la cooperación como “competencia deber” de la provincia para asegurar la prestación de los servicios municipales en el ámbito provincial, que ha sido analizada por parte de algunos pocos autores, los cuales dedicaron a la cuestión unos limitados epígrafes dentro de trabajos orientados a temas más generales como la autonomía local, las competencias de las provincias y su garantía institucional. Los PPOS como instrumento para llevar a la práctica dicha competencia han tenido más suerte y suscitaron interés entre los estudiosos, especialmente antes de los cambios institucionales introducidos a partir de la aprobación de la Constitución de 1978. Los trabajos que analizaron el argumento eran, en su mayoría, unas referencias muy breves a la cuestión dentro de estudios dedicados a la provincia y sus competencias, o estudios que analizaron la cooperación como técnica de relación interadministrativa.

La Cooperación Económica del Estado con las corporaciones locales constituye el núcleo esencial de la política de los PPOS, que ha sido y es un verdadero ejemplo de una cooperación interadministrativa donde se fraguan todos los esfuerzos cooperadores de las distintas Administraciones Públicas actuantes en el ámbito local. La provincia, a través de los PPOS, aúna el esfuerzo cooperador procedente de las Administraciones superiores (el Estado, las CC.AA y últimamente las aportaciones procedentes de las instituciones financieras comunitarias) con las aportaciones que el municipio y la propia Diputación dedican a la financiación de los proyectos y obras incluidos en estos planes de cooperación.

La importancia de este instrumento de cooperación resulta, además, crucial para la mayoría de los municipios españoles, especialmente entre ellos los más pequeños, cuya supervivencia, como entidades locales prestadoras de servicios, dependía y depende hoy día del apoyo recibido a través del Estado en forma de aportaciones económicas orientadas primordialmente a asegurar la prestación de los servicios básicos en el ámbito local.

No obstante su relevancia, estos planes se enfrentan actualmente a un futuro incierto. La pérdida de protagonismo de los mismos empezó, según nuestro punto de vista, en el momento en que la mayoría de las CC.AA decidieron canalizar sus aportaciones económicas dirigidas a la financiación de obras y servicios en el ámbito local a través de vías alternativas de los PPOS. A partir de 2003, con la creación de los Programas Singulares y, sobre todo, desde la regulación actual de esta cooperación, aprobada en el año 2005, creando dos líneas de ayuda dirigidas a financiar proyectos de Modernización de la Administración Local y proyectos con participación de la sociedad civil, empezaron, incluso, a perder su protagonismo dentro del Programa de Cooperación Económica estatal.

En realidad, cuando el Estado reformó las normas reguladoras de sus aportaciones económicas orientadas a financiar proyectos de obras y servicios en el ámbito local, abriendo dos nuevas líneas de ayuda que se prestan al margen de los PPOS inició un camino que llevaría a un desbanco no solamente de la figura histórica de los PPOS sino, también y con ellos, un cierto desbanco de la provincia como entidad local.

Las Diputaciones provinciales como entidades a través de las cuales se canaliza esta cooperación hacia el resto de las corporaciones locales son cuestionadas hoy día cada vez más, y con ellas su utilidad como escalón territorial intermedio en el ámbito local, hasta tal punto que la eliminación de las Diputaciones aparece por vez primera incluida en el programa electoral del candidato a la presidencia del Gobierno de uno de los grandes partidos del Estado.

Ese intento de acabar con esta institución de un arraigo histórico de casi dos siglos y el futuro incierto de su papel como entidad encargada de cooperar económica, jurídica y técnicamente con los municipios hace necesario y útil un estudio consagrado a esta cooperación que abarca su trayectoria desde su creación hasta la actualidad, de manera que el mismo pueda arrojar alguna luz en un debate que parece abrirse de nuevo.

Todos estos cambios profundos en la manera de canalizar y ejecutar la cooperación estatal en el ámbito local, y la falta de un estudio que analiza la trayectoria de este instrumento de cooperación desde su creación hasta la actualidad, son los que llevaron a la elección del tema como objeto de estudio en este trabajo de investigación.

5. LA ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

El tema objeto de este estudio se desarrollará en cuatro capítulos, estructurados en dos partes bien definidas. Una primera parte formada por

un sólo capítulo, el primero, dedicada a ubicar el objeto de la investigación en su entorno jurídico. En esta primera parte se abordan las cuestiones generales afectadas por la materia específica objeto de este trabajo: la naturaleza de la provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios, la precisión del tipo de cooperación que la provincia presta en el ámbito de los PPOS a través de la definición de los distintos tipos de ésta, así como su diferenciación de los conceptos de coordinación y colaboración, y la incidencia de los principios de solidaridad y autonomía local en la construcción de esa cooperación, son los temas tratados en la primera parte de la investigación. La segunda parte de la investigación se compone de los tres capítulos restantes.

Aclaradas las cuestiones generales, y ubicado adecuadamente el objeto de estudio, se desarrolla ésta siguiendo principalmente un criterio histórico. La segunda parte analizará la evolución de la institución de la provincia resaltando las etapas que consolidaron su carácter de entidad local; la creación de los Planes Provinciales de Cooperación (PPC, en adelante) y la aportación económica del Estado para la cofinanciación de los mismos como antecedente de la política de los PPOS. Igualmente se estudiará la creación y evolución de la Cooperación Económica del Estado con las entidades locales subrayando los cambios profundos que conoció la misma a partir de 1976 hasta la aprobación de la Constitución de 1978. La tercera parte que analizará la incidencia de los cambios institucionales introducidos por la Constitución de 1978 sobre esta cooperación. En este capítulo se estudiará el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local y la repercusión de dicho reparto sobre el tema de las competencias de las Diputaciones provinciales y especialmente la competencia de aprobar el PPOS. Se analizará, además, la regulación de la Cooperación Económica del Estado con las entidades locales que se aprobó en la LBRL, TRRL y el proceso de elaboración, aprobación y ejecución de estos Planes regulado en las normas de desarrollo del Contenido de la LBRL sobre la materia aprobadas tras la entrada en vigor de la Constitución.

La cuarta y última parte dedicada a analizar la ordenación reglamentaria postconstitucional de esta Cooperación Económica. Aquí se estudiará de manera exclusiva los reales Decretos aprobados como desarrollo del Contenido de la LBRL y el TRRL sobre esta materia incluyendo algunas reformas que se aprobaron al margen de los PPOS antes de la entrada en vigor de la LBRL.

Generalmente se estudiarán en esta parte las distintas reformas postconstitucionales llevadas a cabo antes del régimen legal vigente (la regulación actual aprobada en el año 2005) que afectaron tanto la regulación de la Cooperación, como a las estrategias de implementación de los recursos y el proceso de elaboración, aprobación y gestión de las aportaciones antes de la regulación actual. Finalmente analizaremos la regulación actual de este instrumento de cooperación, aprobada en el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, modificado por el Real Decreto 1263/2005 y las últimas medidas transitorias aprobadas a partir de 2008 para combatir las consecuencias de la crisis económica actual en el ámbito local.

CAPÍTULO PRIMERO

LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES: CUESTIONES GENERALES

La primera parte de este trabajo de investigación, como hemos subrayado en la introducción general, está formada por un solo capítulo. El objetivo de esta primera parte es estudiar cuestiones generales relacionadas con el tema objeto de esta investigación como son la naturaleza de la provincia como entidad determinada por la agrupación de municipios encargada legalmente de prestar la cooperación de tipo jurídico, técnico y, especialmente, en el caso que interesa aquí, la Cooperación Económica dirigida a las entidades locales radicadas en su ámbito territorial. En este primer capítulo se analizará, dentro de las cuestiones generales, la regulación constitucional de la provincia, sus características, sus fines y competencias y especialmente su posición como ente local intermediaria encargada de cooperar con el resto de las entidades locales. En el segundo epígrafe de este capítulo, se procederá a la definición de la cooperación como concepto general y como técnica de relación interadministrativa distinguiéndola de otros conceptos parecidos antes de analizar la cooperación como técnica de relación interadministrativa distinguiéndola de otras técnicas de esta categoría reguladas en la LBRL.

La cooperación como técnica de relación interadministrativa se vista en la LBRL de varios ropajes y se habla de distintos tipos de la misma algo que hace necesario distinguir la Cooperación Económica de otros tipos de cooperación que forman con la misma el concepto general de la cooperación como técnica de relación interadministrativa. En el tercer epígrafe, se analizará la naturaleza de la Cooperación Económica del Estado con las

entidades locales canalizada a través de las provincias, su regulación en la LBRL, los principios inspiradores de la misma (especialmente el principio de solidaridad y el principio de autonomía local) antes de aclarar algunas supuestas confusiones que, según nuestra consideración, puedan surgir entre este instrumento de cooperación llamado actualmente la Cooperación Económica del Estado con las entidades locales y otras denominaciones preconstitucionales del mismo como son los PPOS u otras formas de cooperación interrelacionadas con éste como es el caso de la cooperación provincial con las entidades locales. El análisis de estas cuestiones generales en este primer capítulo se cerrará con un cuarto u último epígrafe en el que se desarrollará brevemente una descripción general de la Cooperación Económica del Estado con las entidades locales y los Problemas que plantea este instrumento de cooperación.

1. LA PROVINCIA COMO ENTE DE COOPERACIÓN

1.1. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA

La Constitución de 1978 dedicó a la Administración Local el capítulo segundo del título octavo, regulándola en los artículos 140, 141 y 142. En este capítulo la Constitución se refiere al municipio y a la provincia como entidades locales del Estado, algo que convierte a los mismos en entidades locales de constitución obligatoria en todo el País¹³.

¹³STC 32/1981, de 28 de julio. Dijo esta sentencia refiriendo al intento por la Generalidad de Cataluña de suprimir las provincias transfiriendo sus competencias a las instituciones de la Comunidad << El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador>>, F.J.3. Idea esta reiterada en otras sentencias del mismo tribunal; STC 27/1987, de 27 de febrero, F.J.2; STC 214/1989, de 21 de diciembre, F.J.1; por su parte la STC 31/2010, de 28 de junio sobre la reforma del Estatuto de la Generalidad de Cataluña insistió sobre el carácter de la provincia como entidad garantizada por la Constitución: <<La provincia es una entidad asumida y asegurada en su existencia por la Constitución, que la defiende, al tiempo, como entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, y como división territorial de Estado>>, F.J.40

La Constitución, además, se refirió a la provincia al regular en su artículo 137 el modelo territorial del Estado. La provincia, junto con el municipio, forman el tercer escalón del modelo territorial del Estado. Un modelo territorial formado, además de las entidades locales, por el Estado y las Comunidades Autónomas. La provincia aparece, además, en los artículos 68.2 y 69.2 de la Constitución como circunscripción electoral básica¹⁴.

De esta regulación constitucional se deriva que las provincias y los municipios son entes territoriales que tienen la condición de Administraciones Públicas dotadas de personalidad jurídica propia para la satisfacción de sus propios intereses. En el caso de las provincias, el artículo 141 no puede ser más preciso en lo que se refiere a esta cuestión. El artículo define a la provincia como entidad dotada de personalidad jurídica propia determinada por la agrupación de municipios.

1.2. CARACTERÍSTICAS DE LA PROVINCIA

De la regulación de la provincia llevada a cabo en la Constitución se resaltan tres características de la misma: la provincia como ente territorial, la provincia como entidad local y la provincia como entidad determinada por la agrupación de municipios¹⁵.

Como ente territorial, la provincia es una división territorial del Estado tanto para las actuaciones del Estado como para la prestación de los servicios estatales transferidos o delegados a la misma¹⁶.

¹⁴La provincia es una circunscripción territorial para la elección de los Senadores art. 69 CE y para la elección de los diputados la circunscripción electoral es la provincia art. 68.2

¹⁵F. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, "La cooperación provincial a los servicios municipales: el Plan Provincial de Cooperación", *REALA*, nº 260, octubre-diciembre, INAP, 1993, PP. 730 y ss.

¹⁶STC 84//82, de 23 de diciembre. La Sentencia dijo que << Las Provincias, siguen siendo divisiones territoriales para el cumplimiento de la actividad del Estado, y municipios y provincias, como entes dotados de personalidad jurídica propia, pueden ser autorizados por el ordenamiento para sumir a

Por lo que se refiere a la naturaleza de la provincia como entidad local, el artículo 141 de la Constitución también es muy explícito en este sentido definiéndola claramente como tal¹⁷. La LBRL en su artículo 31.1 recogió esta característica, confirmando su naturaleza como entidad local con personalidad propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

La tercera característica define la provincia como entidad determinada por la agrupación de municipios. Esta naturaleza, reconocida en el artículo 141 de la Constitución, al igual que su carácter de entidad local, la tenía ya la provincia antes de la Constitución de 1978. El carácter de entidad determinada por la agrupación de municipios se otorgó a esta entidad en la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, en su artículo 1º, y especialmente en el artículo 2º, que definió a la misma así. Siguiendo esta tendencia, el artículo 31 de la LBRL, antes reseñado, la describe de la misma manera.

Precisamente su naturaleza de entidad determinada por la agrupación de municipios es la que le permitió a esta entidad jugar un papel decisivo en la cooperación con los municipios de su ámbito territorial, y para la buena llevanza de la competencia de asistir y cooperar con los municipios, recibir del Estado la mayor parte de las aportaciones económicas que éste dirige anualmente a financiar su política de cooperación económica con las entidades locales¹⁸.

título singular el desempeño de funciones o la gestión de servicios que el Estado proponga transferirlos o delegarlos, y que se corresponden con su ámbito de intereses propios definidos por la Ley>>, F.J.4

¹⁷La naturaleza de entidad local se otorgó a la provincia en el Estatuto de Calvo Sotelo de 20 de marzo de 1925, algo que tendremos ocasión de analizar más tarde en la parte de este trabajo dedicada a la evolución histórica de la normativa sobre PPOS.

¹⁸Como bien destacó F. MARTÍNEZ FERNANDEZ, la aparición de los planes de cooperación está muy ligado al nacimiento de esta característica de la provincia como agrupación de municipios, en "La cooperación provincial a los servicios municipales", *REALA*, nº 260, octubre-diciembre, INAP, 1993, P. 741

1.3. FINES Y COMPETENCIAS PROPIAS DE LA PROVINCIA

La definición de la provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios, establecida en la Constitución y en la LBRL, hace imposible cualquier intento de realizar una diferenciación entre los intereses de ésta y los de los municipios que la forman, teniendo en cuenta la concepción tradicional de la provincia que la presenta como “Ayuntamiento de los Ayuntamientos”¹⁹.

La identificación de los intereses de la provincia con los de los municipios radicados en su ámbito territorial ha tenido su repercusión en el sistema de fijación de competencias de la institución regulado en la LBRL.

Así, la LBRL establece en su artículo 36 las competencias propias de las provincias. Estas competencias son la coordinación de los servicios municipales, prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal, fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia, la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios y la elaboración y aprobación del Plan Provincial de Obras y Servicios entre otros.

Dicho conjunto de competencias, como se sabe, forma el mínimo de facultades otorgadas a esta entidad por la legislación básica estatal, que las leyes sectoriales tanto del Estado como especialmente de las Comunidades Autónomas puedan ampliar²⁰.

¹⁹Como destacó M. SALVADRO CRESPO, << La posición de la Diputación no es jerárquica respecto de la del Ayuntamiento tal y como ha parecido desprenderse desde su tradicional concepción como Ayuntamiento de los Ayuntamientos que ha llevado a considerarla como una Administración más y diferenciada. Las Diputaciones no pueden entenderse como algo distinto de los ayuntamientos, los propios ayuntamientos fortalecidos por su capacidad de trabajar conjunta y solidariamente>>, “La provincia ante una nueva encrucijada: la reforma de la legislación básica y de los Estatutos de Autonomía”, *Revista de Estudios Locales*, Extra- julio, 2006, P.48.

²⁰De manera especial en el caso de las Comunidades Autónomas como tenderemos la oportunidad de detallar en otro punto de este trabajo.

La LBRL define en su artículo 31 los fines de la provincia: garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales y asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de todos los servicios municipales. El mismo artículo, en su punto 2.b) también establece como fin de la provincia el de la participación de la misma en la “coordinación de la administración local con la de la Comunidad Autónoma y el Estado”. Con la regulación de este principio, según CARBALLEIRA RIVERA, el legislador pretende convertir las Diputaciones provinciales en un “centro de relaciones y coordinación” entre las entidades locales y las administraciones autonómicas y estatales²¹. Algo que en el caso al menos de las Comunidades Autónomas no ha sucedido debido a lo que la profesora llama << desconfianza que barniza las relaciones Comunidades Autónomas-Diputaciones>>²² provinciales.

La combinación de las funciones o fines de la provincia establecidos en el artículo 31 citado y las competencias propias establecidas en el artículo 36 lleva, según ORTEGA ALVAREZ, a la conclusión de que las competencias

²¹M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, “El plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal”, *REALA*, nº 255-256, julio-diciembre, INAP, 1992, P 646.

²²M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, “El plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal”, op, cit., P. 645.

Las Comunidades Autónomas, recelosas hacia cualquier papel protagonista de las Diputaciones Provinciales en el ámbito local, han prescindido en su labor de cooperación económica con las entidades locales, de la posición de la Provincia como entidad intermediaria y de experiencia en el ámbito de la cooperación y planificación locales y optaron por canalizar sus ayudas dirigidas al ámbito local por vías alternativas.

Dijo CARBALLEIRA RIVERA, en lo que se refiere a esta cuestión, <<De acuerdo con esta línea, sería deseable que la actividad llevada a cabo por la provincia en orden a la cooperación municipal fuese la síntesis de todas las acciones públicas elaboradas en este mismo orden de fines por los distintos jurídicos. De ser ello así, la percepción de la planificación provincial, en cuanto instrumento de carácter intermedio dentro del sistema territorial, aportaría una doble función, externa e interna, de la diputación provincial. En base de la primera, la corporación provincial se convierte en sujeto que escucha, atiende u coordina el interés de las Corporaciones locales de base y lo transmite a las Instituciones políticas superiores; se configura en ente portavoz del nivel local y, por tanto, dotado de un efectivo grado de participación en la programación y planificación regional. En sentido inverso, la provincia debe transformarse, igualmente, en nudo de comunicación de las acciones públicas superiores e inferiores, sujetando la actividad de los entes locales de base a las directrices regionales y actuando como agente de desarrollo y ejecución de aquellas>>, M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, “El plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal”, op, cit., P. 645

establecidas como propias de las Diputaciones provinciales << son competencias instrumentales que amparan el desarrollo de una función de colaboración y apoyo al ejercicio de las competencias municipales>>²³.

1.4. EL DEBER DE COLABORAR DEL ESTADO CON LOS ENTES LOCALES Y ESPECIALMENTE CON LA PROVINCIA

El Estado y las Comunidades Autónomas, como titulares de competencias en materia de régimen local establecidas en la Constitución (art.148.1.12 en el caso de las CC.AA y 149.1.18 en lo se refiere al Estado), tienen el deber de colaborar y asistir a las entidades locales. Este deber, que entra en la categoría de la cooperación como principio de actuación²⁴, de colaborar y asistir a las demás administraciones en la realización de las tareas que le han sido asignadas por el ordenamiento, viene recogido en la LBRL en su artículo 55.d.

Dentro de este deber de colaborar y asistir, en lo que se refiere al Estado hacia las entidades locales, y especialmente hacia las provincias, se inscribe la

²³L. ORTEGA ALVAREZ, "El nuevo papel de las diputaciones provinciales", en *REALA*, nº 251, julio-septiembre, INAP, 1991, P. 477.

²⁴En nuestro caso la actuación del Estado o de las CC.AA hacía las entidades locales cooperando y colaborando los dos primeras con éstas últimas prestando la ayuda y la asistencia precisas para la buena llevanza de los servicios y funciones de éstas entidades locales que son al fin y al cabo servicios y funciones del Estado y de las CC.AA.

La Profesora M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, explica el significado de esta categoría de la cooperación definida como principios de actuación diciendo que << Dentro de este contexto, la cooperación, en tanto que principio, se muestra al legislador como una regla o criterio de acción aglutinador de muy diversas figuras que convergen en el punto común de tratar de reconducir la actividad pública, en sus múltiples articulaciones, a un cuadro unitario... converge así, la idea de cooperación con esa otra que doctrina y jurisprudencia asumen bajo el término de colaboración interadministrativa y que alberga indistintamente un contenido de libertad y de sujeción. Cooperación, colaboración o coordinación son, pues, terminologías sinónimos desde la perspectiva de los principios básicos de actuación relacional>>, "La cooperación interadministrativa en la LBRL", *REALA*, nº 257, enero-febrero, INAP, 1993, P. 51

Según esta profesora la cooperación como principio básico de actuación viene regulada en el ámbito local en los artículos 10.1, 55 y 58.1 de la LBRL. Estas previsiones <<son un ejemplo de este que aquí señalamos. Por ellos, se hace un llamamiento genérico, para que articulen un sistema de relación interadministrativa basados en colaboración, cooperación, coordinación e información mutuas, si bien, construyendo esta idea sobre conceptos que pudieran inducir a otro de conclusiones>>, >>, "La cooperación interadministrativa en la LBRL", op. cit., P.54

aportación del Estado a la financiación de los PPOS. Se trata de aportaciones anuales previstas en los Presupuestos Generales del Estado, acordadas dentro de unas líneas regulares de cooperación, orientadas a la realización de proyectos u obras programados dentro de unos planes de carácter anual o plurianual o incluso cuatrienal.

Debe recordarse aquí que las mencionadas aportaciones son sólo una de las técnicas a través de las cuales tanto el Estado como las CC.AA pueden materializar dicho deber de colaborar y asistir a las entidades locales. Existen varias técnicas²⁵ al alcance de las administraciones superiores para llevar a la práctica el deber de colaborar y asistir a las administraciones locales, entre otras la realización de actuaciones singulares o intervenciones concretas para asistir a éstas. Uno de los objetivos de esta cooperación, hay que recordarlo, es el sentir por parte de todas las entidades involucradas que <<la realización del interés general>>²⁶ es una tarea de todas las partes implicadas.

1.5. LA PROVINCIA COMO SUJETO DE RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

La regulación de las competencias propias de la provincia y sus fines en las LBRL lleva a entender que el legislador pretende convertir este nivel de gobierno local en un sujeto de relaciones interadministrativas tanto en lo que se refiere al nivel de cooperación como en el ámbito de la planificación. El artículo 31.2.b) citado atrás es una manifestación clara de la intención del legislador en este sentido.

A nivel de cooperación, la provincia lleva a cabo frente a las entidades locales menores, especialmente los municipios, una “competencia deber” de cooperar jurídica, económica y técnicamente con los municipios. Este

²⁵ J. GONZALEZ PEREZ Y F. GONZALEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tomo I, 4º Ed., Civitas, Navarra, 2007, P. 504 y ss.

²⁶ J. GONZALEZ PEREZ Y F. GONZALEZ NAVARRO, *últ., op., cit.*, P. 476

esfuerzo cooperador recibe como apoyo la cooperación económica prestada por el Estado y por las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, esta cooperación se presta, especialmente en su vertiente económica, a través de la elaboración y aprobación cada año de un PPOS. La función planificadora de la provincia, instrumentada, en su mayor parte, a través de los mencionados Planes Provinciales de Obras y Servicios, tiene una doble función: de un lado llevar a cabo la coordinación de los servicios municipales y la ejecución de intervenciones determinadas en sectores donde el municipio tiene dificultades para la prestación de los servicios, especialmente los que tiene obligada por la Ley su prestación a los vecinos. De otra parte, la planificación debería satisfacer otro núcleo de responsabilidades.

Se trata en este caso de la función prevista en el artículo 31.2.b) de la LBRL. Esta función encomienda a la provincia la facultad de “coordinar la administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado”. Aquí la acción planificadora de la provincia “cumple un papel esencial”, que consiste en <<la articulación coordinada del poder público territorial en materia de cooperación>>²⁷. La falta de desarrollo de esta competencia de esa institución en las leyes sectoriales tanto a nivel autonómico como estatal ha privado a la misma jugar un papel protagonista como nivel de gobierno intermedio entre las entidades locales y las administraciones superiores, sobre todo, en materia de cooperación y planificación locales.

2. LAS DIFERENTES CLASES DE COOPERACIÓN EN LA LBRL

La LBRL reguló en un capítulo dedicado a las relaciones interadministrativas las distintas relaciones entre las diferentes

²⁷M^a T. CARBALLEIRA RIVERA, “El plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal”, op, cit., P. 645.

administraciones públicas que interactúan en el ámbito local. La interacción de dichas administraciones está sujeta a varias técnicas relacionales establecidas por el legislador, como son la colaboración, coordinación y cooperación. La cooperación como técnica de relación entre dos o más administraciones públicas dotadas de una personalidad jurídica propia, y en el caso de los municipios y provincias de una autonomía garantizada constitucionalmente, viene regulada de distintas maneras en este capítulo y en otros artículos de la Ley.

Debido a “la confusión en la regulación”²⁸ de esta materia en la LBRL, especialmente el capítulo dedicado a las relaciones interadministrativas, nos pareció preciso detenernos para aclarar el significado del término cooperación, subrayando brevemente los distintos sentidos que se dan al mismo por el legislador, y separándolo de otros conceptos jurídicos utilizados en la misma Ley que guardan, a veces, una cierta similitud con el mismo. Después de aclarar y diferenciar los distintos sentidos dados a este concepto en la legislación básica de régimen local, se intentará encuadrar la cooperación económica con las entidades locales dentro de esta regulación.

2.1. CUESTIONES PRELIMINARES

Como tendremos la oportunidad de analizar en los siguientes epígrafes, el legislador en la LBRL reguló varios tipos de cooperación según la naturaleza de la entidad o entidades interactuantes o la materia o campo objeto de la relación de cooperación de que se trata. La cooperación económica, además de ser una variante de las categorías de cooperación reguladas en la LBRL, cambia de naturaleza según la entidad llamada a prestarla. La cooperación económica tanto la prestada por el Estado para la cofinanciación de los PPOS como la que presta la provincia a través del mismo instrumento de cooperación o otros medios es voluntaria (art. 57 de la LBRL) para la entidad

²⁸ M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, *REALA*, nº 257, enero-marzo, INAP, 1993, P. 45

receptora de la misma y es una competencia-deber mirada desde la entidad cooperante (art.36 LBRL).

El termino cooperación se usa en la Ley con más de un sentido; a veces la norma acude a otros términos, que son en realidad sinónimos del mismo, para designar el contenido de la cooperación, como en la utilización del término colaboración²⁹. Otras veces los términos cooperación, coordinación y colaboración se utilizan como sinónimos y en otros casos la colaboración se utiliza en un sentido general que engloba el de cooperación y coordinación.

No nos parece necesario entrar más en el análisis de la crítica que surgió entorno a la regulación de este aspecto en la LBRL, especialmente los numerosos estudios dedicados a analizar el sentido y la diferencia entre distintos términos³⁰. Aquí nos limitaremos a definir la cooperación y separar el significado otorgado a este concepto en la LBRL del sentido de los términos de colaboración y coordinación utilizados en la misma norma, para después mencionar brevemente las distintas categorías de cooperación previstas en esta regulación. De este modo podremos encuadrar la cooperación económica, objeto particular de nuestro interés, dentro de la regulación mencionada.

2.2. DEFINICIÓN DE LA COOPERACIÓN

En los diccionarios, el sustantivo cooperación se define como la acción del verbo cooperar.

²⁹ M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, op, cit., P. 46.

³⁰Para más detalle sobre este tema vid los siguientes trabajos: A. MENÉNDEZ REXACH, “La cooperación, ¿un concepto jurídico?” en *DA*, n^o 240, octubre-diciembre, INAP, 1994, PP. 11 y ss.; L. MORELL OCAÑA, “Una teoría de la cooperación”, en *DA*, n^o 240, octubre-diciembre, INAP, 1994, PP. 51 y ss.; M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, *REALA*, n^o 257, enero-marzo, INAP, 1993, PP. 45 y ss.

Según el Diccionario María Moliner, la cooperación deriva del verbo cooperar, que significa <<unir la propia acción o influencia a otras para producir cierto resultado>>³¹. El término cooperación en este caso es sinónimo del término colaboración, que proviene del verbo colaborar. Lo mismo dictamina el Diccionario del Español Actual que define el verbo cooperar como: << actuar conjuntamente con otra o otras personas o cosas para un mismo fin>>³². Para NIETO GARCÍA los términos cooperar y colaborar son sinónimos e << implican la participación o realización conjunta de una tarea>>³³.

2.3. COOPERACIÓN, COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN: DIFERENCIAS Y SIMILITUDES

La Constitución empleó muy pocas veces el término cooperación y en unos ámbitos muy distintos³⁴ que guardan muy poca relación con el sentido de la cooperación como técnica de relación entre el Estado y el resto de las administraciones públicas, especialmente las entidades locales. La excepción en este caso viene en el artículo 145.2 que refiere a los acuerdos entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

³¹ *Diccionario de uso del español (María Moliner)*, 2ªEd. Gredos, Madrid, 2002, P. 760

³² *Diccionario del Español Actual*, Vol. I, Aguilar lexicología, Madrid, 1999, P. 1245

³³A. NIETO GARCÍA: “cooperación y asistencia”, en *La provincia en el sistema constitucional*, R. GÓMEZ-FERRER MORANT (dir.), Ed. Civitas y Diputación de Barcelona, Madrid, 1991, P. 147.

JUAN CLIMENT BARBERÁ, definiendo este concepto, dijo que << La idea de la cooperación, considerada en sí misma, responde en su contenido a su significado gramatical y etimológico de obrar o actuar con otros para obtener un determinado resultado. Se trata, pues, de realizar determinadas acciones juntamente con otros sujetos para alcanzar unos fines que son comunes a los que cooperan. >>, “La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales”, en *Tratado de derecho municipal*, Tomo I, S. MUÑOZ MACHADO (dir.), 2ªEd. Civitas, Madrid, 2003, P. 381.

³⁴La Constitución utilizó el término cooperación en su Preámbulo cuando habla del “colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra” y en el artículo 16.2 hablando de la cooperación entre el Estado y la Iglesia Católica y el resto de las confesiones y por último en el art. 145.2 CE.

En el ámbito que interesa aquí, la cooperación entre los distintos niveles de la Administración Pública³⁵, el término cooperación³⁶, a veces, se usa como sinónimo del término colaboración³⁷ y a veces, incluso, como sinónimo del término coordinación. Es el caso en el artículo 10.1 de la LBRL³⁸.

La LBRL habla de la colaboración y de la coordinación en sus artículos 10 y 58. En el artículo 10.1 mencionado se establece que la Administración Local y el resto de las Administraciones Públicas <<ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales>>. El términos colaboración, e incluso el termino coordinación utilizados por el legislador en la LBRL en este artículo y en los artículos 55 y 58.1 se utilizan con un significado prácticamente idéntico del sentido del término cooperación. El concepto de cooperación en este caso tiene el significado de un principio de actuación general³⁹.

³⁵La cooperación se opera tanto entre las entidades locales como entre estas y la Administración del Estado y de las CC.AA. y su ámbito abarca los aspectos jurídicos, técnicos y económicos. Vid: L. PAREJO ALFONSO, en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, en el capítulo "Relaciones interadministrativas", "Comentarios al art. 57", Tomo II, M. REBOLLO PUIG (dir.), M. IZQUIERDO CARRASCO (coord.), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, P. 1432

³⁶Sobre el concepto de cooperación y su diferenciación con los términos de colaboración y coordinación, vid: L. MORELL OCAÑA, "Una teoría de la cooperación", op., cit., PP. 51 y ss.; A. MENENDEZ REXACH, "La cooperación, ¿ un concepto jurídico?", en *DA*, nº 240, octubre-diciembre, 1994, PP. 11 y ss.; M^a TERESA, CARBALLEIRA RIVERA, "La cooperación interadministrativa en la LBRL", *REALA*, nº 257, enero-marzo, INAP,1993, PP. 45 y ss.; JUAN-CRUZ ALLI ARANGUREN, "La gobernanza local", *Revista de Estudios Autonómicos*, nº 2-3 julio 2002- junio 2003, INAP, Madrid, PP. 163 y ss.; J. BERMUDEZ, "Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre colaboración interadministrativa", *DA* nº 240, octubre-diciembre, 1994, INAP, PP.257 y ss.; A. DE MARCOS, "Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación", *DA*. nº 240, 1994, Madrid, PP. 266 y ss.

³⁷Art. 3.2 LRJAP-PAC

³⁸M^a TERESA CARBALLEIRA RIVERA, en *La provincia en el sistema autonómico español*, op., cit., P. 200. Según esta autora, la cooperación, en su sentido como "principio de actuación" , es sinónimo de los términos de colaboración y coordinación, P. 204

³⁹Refiriéndose al sentido del término cooperación en este concreto caso, sinónimo de la colaboración y la coordinación, la autora citada en la nota anterior concluyó que << Converge, así, la idea de cooperación con esta otra que doctrina y jurisprudencia asumen bajo el término de colaboración interadministrativa y que alberga indistintamente un contenido de libertad y de sujeción. Cooperación, colaboración o coordinación son, pues, terminologías sinónimas desde la perspectiva de los principios básicos de actuación relacional, en tanto en cuanto a través de ellas se hace un llamamiento a una

Así, el concepto colaboración no puede servir como técnica específica “diferenciable de relaciones interadministrativa” al contrario que los conceptos cooperación y coordinación los cuales sí son <<medios de articulación de la vertiente relacional de las Administraciones públicas>>⁴⁰.

Por ello, aunque algunas veces la coordinación se utilice en sentido casi equivalente a cooperación, los dos términos son perfectamente diferenciables. Pues, como es sabido, la cooperación en general se presenta de modo característico en forma voluntaria mientras que la coordinación viene impuesta desde la administración coordinante a la entidad coordinada. Algo que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 214/1989 dejó claro cuando confirmó que << la voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación- ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en el que se encuentra el que coordina respecto al coordinado- es, en sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden>>⁴¹.

2.4. TIPOS DE COOPERACIÓN

La cooperación, como técnica de relación interadministrativa, presenta, según M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, distintas funcionalidades: a veces actúa como “principio de actuación”. La cooperación en este caso es un <<principio básico deducido de la propia estructura territorial del Estado. En este sentido se puede hablar de cooperación o colaboración como términos que encierran identidad de contenidos>>⁴².

verdadera exigencia constitucional de crear un modo organizativo cohesionado o cooperativo>>, M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, op, cit., P. 51.

⁴⁰M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, op, cit., PP. 54 y 55; J. CLIMENT BARBERA, “La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales”, en *Tratado de derecho municipal*, I, Civitas, Madrid, 2003, P. 284.

⁴¹STC 214/1989, F. J. 20

⁴² M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, op, cit., P. 49.

En otros ámbitos, la cooperación se utiliza como “técnica de relación voluntaria”. Aunque la cooperación a veces viene impuesta por el ordenamiento jurídico entre una o varias instituciones o entidades públicas⁴³, la regla general es el carácter voluntario de la cooperación, algo que dejó claro el artículo 57 de la LBRL cuando resaltó su carácter voluntario⁴⁴.

La tercera vertiente de la cooperación es la que la presenta como una “función o competencia”⁴⁵. La cooperación en este caso se define como competencia de una determinada administración frente a otra u otras administraciones. La cooperación vestida de esta característica viene regulada en el artículo 55.d de la misma Ley cuando ordena a las Administraciones Públicas prestar cooperación y asistencia cuando sea necesario unas a las otras para cumplir eficazmente sus competencias o funciones asignadas.

Otra clase de clasificación de la cooperación como técnica de relación entre las administraciones intervinientes en el ámbito local la encontramos con MENEDEZ REXACH, quien distinguió entre tres tipos de cooperación, cuando dijo que <<la cooperación puede ser “económica”, “técnica” o “administrativa” y recaer tanto en servicios locales como en asuntos de interés común>>⁴⁶.

⁴³L. MORELL OCAÑA, “Una teoría de la cooperación”, *DA*, nº 240, octubre-diciembre, 1994, PP. 65 y ss.

⁴⁴L. MORELL OCAÑA, “Una teoría de la cooperación”, *DA*, nº 240, octubre-diciembre, 1994, PP.53 y 54.

⁴⁵M^a. TERESA CARBALLEIRA, *La provincia en el sistema autonómico español*, Ed. Universidad de Santiago de Compostela y Marcial Pons, Madrid, 1993, PP. 203 y ss.

⁴⁶A. MENEDEZ REXACH, “La cooperación ¿un concepto jurídico?”, *DA*, nº 240, octubre-diciembre, 1994, P.26. Según este autor, << El criterio clasificatorio más expresivo es el que atiende al objeto de la cooperación. Partiendo de él, se puede trazar el siguiente cuadro de modalidades de la cooperación: a) Cooperación para el ejercicio de competencias de una entidad por otra, sin afectar a la titularidad (delegación y encomienda de gestión); b) Cooperación para la ejecución de las competencias propias de ambas entidades (programación conjunta de actuaciones, prevención de conflictos, mejorar la eficacia: convenios del art. 4.b LRJPAC); c) Colaboración en el ejercicio de competencias ajenas (asistencia técnica, económica o administrativa). Este es... el sentido estricto de la cooperación en la LBRL y LRJPAC); d) Cooperación como competencia propia que consiste en facilitar el ejercicio de

Clasificando las categorías o clases de la cooperación MORELL OCAÑA, habla de dos clases; “la cooperación referida al ejercicio de las competencias o a los medios precisos para dicho ejercicio” y una segunda clase que separa entre la cooperación voluntaria y la no voluntaria⁴⁷.

La cooperación económica y jurídica llevada a cabo por la provincia para la realización de obras y la prestación de los servicios y cualquier otro tipo de apoyo económico, técnico o jurídico dirigido a los municipios entra en la categoría de la cooperación definida como función o competencia, donde ésta se define como competencia de una administración frente a otra u otras administraciones. Se integra también en la misma la cooperación económica del Estado y de las Comunidades Autónomas orientada a los mismos objetivos y fines mencionados.

2.5. LA COOPERACIÓN ORGÁNICA Y LA COOPERACIÓN FUNCIONAL O COMPETENCIAL

Para algunos autores la cooperación como función engloba la cooperación orgánica y la cooperación definida como competencia. Es el caso de CARBALLEIRA RIVERA⁴⁸, quien afirma que la cooperación como competencia

competencias, también propias, de otras entidades. Este supuesto es una combinación de los anteriores b) y c) (ejemplo: cooperación provincial a la prestación de servicios municipales); e) Cooperación como ejercicio excepcional de competencias ajenas, por razones de urgencia o por existir una “conexión exterior” que obliga a actuar al Estado en materias de competencia autonómica. P. 48.

⁴⁷L. MORELL OCAÑA, “Una teoría de la cooperación”, *DA*, nº 240, octubre-diciembre, 1994, PP. 52 y 53.

⁴⁸ M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, op., cit., PP. 210 y ss. Para esta autora la cooperación como función o competencia engloba dos vertientes de cooperación: la cooperación orgánica y la cooperación competencial: <<La articulación del procedimiento cooperacional en cuanto que función, se manifiesta en dos subgrupos perfectamente discernibles. De un lado, la denominada cooperación orgánica, o facultad de un ente público territorial- en este caso sólo la Comunidad Autónoma y el Estado, según la LBRL- para crear a través de Ley, órganos de colaboración compuestos por miembros representantes de ésta y otras Administraciones públicas. La finalidad de su constitución es la de convertirse en foros de encuentro y discusión de todos aquellos asuntos que revistan un interés común para las partes (art. 58 LBRL). La segunda manifestación es la que constituye propiamente el núcleo de esta vertiente cooperacional que venimos estudiando y que denominaremos cooperación competencial. Por ésta, los poderes públicos quedan obligados a ejercer acciones de carácter múltiples, en provecho y ayuda de las Administraciones menores con capacidad económica y técnica deficitaria o insuficiente>>, en “La cooperación interadministrativa en LBRL”, *REALA*, nº 257, enero-marzo, INAP, 1993, P. 59 y 60

es una categoría de la cooperación como función que tiene dos ropajes: la cooperación orgánica y la cooperación competencial.

Es prácticamente el mismo planteamiento de SALVADOR CRESPO para quien la cooperación como competencia o función tiene dos vertientes: la cooperación orgánica y la propia cooperación competencial⁴⁹.

Esta autora afirma que el término cooperación funcional engloba el de cooperación orgánica⁵⁰. La cooperación funcional, según la profesora SALVADOR CRESPO, engloba <<todas la fórmulas materiales de asistencia y ayuda que, a favor de las entidades locales, llevan a cabo el Estado, las CC.AA y las Diputaciones provinciales en virtud de sus títulos competenciales respectivos>>⁵¹.

Para PAREJO ALFONSO⁵², la LBRL, en el artículo 58.1, habla de la cooperación funcional, que se materializa a través de la creación de órganos mixtos. Esta cooperación << se resume en el establecimiento de organizaciones permanentes de carácter deliberante... en cuyo seno pueda fraguarse la cooperación>>⁵³.

⁴⁹M. SALVADOR CRESPO, últ., op., cit., P. 320

⁵⁰Dijo esta autora: << la cooperación entendida como función o competencia de una determinada institución frente a las restantes, en función de un título competencial, puede tener diferentes manifestaciones: tratarse de una actuación material concreta de un ente en base de la titularidad que le atribuya una norma, o bien articularse mediante órganos mixtos de colaboración insertos dentro de la propia estructura organizativa del ente cooperante. La cooperación funcional se disgrega de este modo en dos categorías: cooperación orgánica y cooperación competencial..>>, MAYTE SALVADOR CRESPO, op., cit., P. 319

⁵¹ M. SALVADOR CRESPO, últ., op., cit., P. 320

⁵²Dijo esta autora: << la cooperación funcional, única a la que se refiere el precepto legal, es una variante de la técnica que puede tener por objeto tanto cualesquiera de los servicios locales...como cualesquiera otros asuntos obviamente inscritos en el ámbito de las competencias de las Administraciones que la pretenden aplicar con la única condición, en este último caso, de que sea de interés común a todas ellas>>, L. PAREJO ALFONSO, "Relaciones ínter administrativas", en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo II, op., cit., P. 1429.

⁵³ L. PAREJO ALFONSO, "Relaciones ínter administrativas", en *Comentarios a la LBRL*, op., cit., P. 1440

La cooperación orgánica viene regulada en la LBRL, en su artículo 58.1⁵⁴, que habla de la facultad del Estado y de las Comunidades Autónomas de crear órganos de coordinación⁵⁵ de ambas administraciones con las entidades locales. En el concreto caso del Estado, el artículo habla de la Comisión Territorial de Administración Local (CTAL, en adelante) que el Estado pueda crear en cada Comunidad Autónoma para asegurar la colaboración entre la Administración estatal y las entidades locales en materia de inversiones y prestaciones de servicios.

Sólo el Estado y las CC.AA tienen la facultad de crear estos órganos de cooperación⁵⁶ y no de coordinación como, equivocadamente, se podría entender debido al uso impreciso en la LBRL de estos conceptos⁵⁷. La

⁵⁴Dice este artículo: << Las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las administraciones correspondientes con las entidades locales. Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial. Para asegurar la colaboración entre la administración del Estado y la Administración local en materia de inversiones y de prestación de servicios, el Gobierno podrá crear en cada Comunidad Autónoma una Comisión territorial de administración local...>>.

⁵⁵ La coordinación se usa como sinónimo de la cooperación y colaboración, según precisó M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, cuando dijo que: << La tesis, corroborada a estas alturas por la interpretación jurídica y el desarrollo normativo, se sustenta perfectamente en la lectura completa del precepto. Así, el propio art. 58 LBRL señala, juntamente con lo expuesto, que esos órganos serán siempre de carácter deliberante o consultivo, por lo que la capacidad de incidir en la titularidad y el ejercicio de las competencias propias ha de verse a la luz de la cooperación. Y, a renglón seguido, el citado precepto, indica un tipo concreto y paradigmático de relación orgánica de cooperación, la Comisión territorial de Administración Local, creada para asegurar la cooperación del Estado y de los entes locales en las materias de inversiones y de prestación de servicios. supuestos éstos, que conducen indubitadamente a situarnos en el campo de la cooperación>>, *La provincia en el sistema autonómico español*, op., cit., P.213

⁵⁶L. PAREJO ALFONSO, "Comentarios al artículo 58 de la LBRL" en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, op., cit., P. 1441.

⁵⁷Como se sabe el art. 58 de la LBRL, al regular los órganos, utilizó el concepto de coordinación para referirse a órganos que son en realidad órganos para la cooperación. M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, destacando el uso equívoco del término coordinación en este concreto caso, dijo que <<La tesis, corroborada a estas alturas por la interpretación jurídica y el desarrollo normativo, se sustenta perfectamente en la lectura completa del precepto. Así, el propio art. 58 LBRL señala, justamente con lo expuesto, que esos órganos serán siempre de carácter deliberante o consultivo, por lo que la capacidad de incidir en la titularidad y el ejercicio de las competencias propias ha de verse a la luz de la cooperación>>, "La cooperación interadministrativa en la LBRL", *REALA*, nº 257, enero-marzo, INAP, 1993, P. 61. Algo que el Tribunal Constitucional confirmó antes en su Sentencia 214/89, de 21 de diciembre cuando dijo: <<No hay lugar, por ello, a afirmar la falta de cobertura competencial de la

creación de estos órganos es, entonces, una de las facetas de la cooperación entendida como función o competencia y, en este concreto caso, se trata de cooperación orgánica.

El Estado y las CC.AA, al crear estos órganos, deben posibilitar a las entidades locales la participación en su composición. La LBRL ha previsto dos órganos de este tipo⁵⁸ atribuyendo la facultad de su creación al Estado: se trata de la Comisión Territorial de Administración Local prevista en el artículo 58.1 mencionado antes, y de la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL, en adelante) prevista en el artículo 117 de la misma Ley.

En otros puntos de este trabajo de investigación analizaremos los órganos de colaboración o cooperación del Estado con las corporaciones locales debido a su importancia en la repartición e implemento de las aportaciones dirigidas a la financiación de los PPOS. El objetivo en este momento es despejar cualquier confusión que pueda surgir entre el concepto de cooperación orgánica y la cooperación definida como competencia.

La cooperación como competencia tiene tres vertientes: puede ser económica⁵⁹ jurídica y técnica. En la vertiente económica de esta cooperación se incluyen las aportaciones de las Diputaciones provinciales procedentes de

L.R.B.R.L. en este extremo, por cuanto en el art. 58.1 no se instrumenta, en sentido estricto, una coordinación general, que, como ha dicho reiteradamente este Tribunal Constitucional, implica un límite efectivo al ejercicio de las competencias y que, por ello mismo, debe venir, en efecto, amparada en la pertinente atribución competencial, sino que lo que se manifiesta es la idea misma de cooperación entre diversas instancias públicas>>, F.J.20.f

⁵⁸El artículo 120 bis introducido por la Ley 57/2003 de 16 de diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (en lo sucesivo LMMGL), prevé actualmente, como medida para impulsar la colaboración del Estado con la CC.AA, la creación de órganos de cooperación conjuntos.

⁵⁹M. SALVADOR CRESPO defino esta cooperación en los siguientes términos: se trata de la cooperación << destinada a la financiación de obras y servicios municipales y comárcales, y se concreta en las aportaciones que las Diputaciones provinciales destinan con este fin a la financiación de los planes provinciales (esencialmente PPOS) y a la financiación de sus actividades singulares. También se incluyen en este concepto las aportaciones que realicen el Estado y las Comunidades Autónomas al PPOS mediante subvenciones condicionadas y a fondo perdido, o las asignaciones complementarias establecidas en los Presupuestos Generales del Estado a favor de los municipios y las Provincias condicionadas en su destino y distribución >>, M. SALVADOR CRESPO, últ., op., cit., P. 320

sus partidas presupuestarias destinadas a financiar proyectos u obras de competencia municipal canalizadas a través de los PPOS o a través de otros instrumentos de cooperación. Se incluyen, igualmente, en esta vertiente de cooperación, las aportaciones que el Estado destina anualmente en sus Presupuestos Generales incluidas en el Programa de Cooperación Económica del Estado a las Inversiones de las entidades locales. Los fondos procedentes de las CC.AA dirigidos a la cofinanciación de los PPOS y las aportaciones procedentes de los Fondos Estructurales Comunitarios canalizados a través del Ministerio Administraciones Territoriales son clasificados, además, en la vertiente económica de la cooperación competencial.

Dentro de la cooperación como competencia, a veces, se hace una diferencia entre la cooperación (en el sentido que se acaba de precisar: la cooperación competencial en su vertiente económica) y la asistencia englobando en la primera todo lo que tiene que ver con la financiación que sea una aportación dineraria o aportaciones de medios económicos, clasificando dentro del concepto de asistencia todo aquello que no tiene carácter económico, como el asesoramiento jurídico, apoyo administrativo, emisión de informes, etc.⁶⁰.

La cooperación como competencia, incluida la cooperación económica, se ejerce de dos maneras: a veces se presta de modo singular de carácter puntual y desconectado y otras veces a través de instrumentos planificados programados de modo continuo. La cooperación económica del Estado con las entidades locales, como se había advertido, se instrumenta a través de las dos maneras. Exceptuando casos muy singulares, la mayor parte de esta cooperación se presta a través de instrumentos planificados y de carácter permanente.

⁶⁰ M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, "La cooperación interadministrativa", op. cit., P. 67

Este tipo de cooperación económica, entendida en el sentido de una financiación o aportación económicas prestada por el Estado o las Comunidades Autónomas, está orientado, principalmente, a la realización de los servicios mínimos obligatorios de los municipios previstos en el artículo 26 de LBRL⁶¹.

Se puede concluir que la cooperación orgánica es distinta de la competencial, aunque las dos se encuentran englobadas en el concepto más amplio que es la cooperación como función. La cooperación económica como vertiente de la cooperación competencial a veces precisa para su adecuada prestación la cooperación orgánica cuando la entidad pública prestadora de este tipo de cooperación decida crear unos órganos compuestos para su colaboración en la prestación de la cooperación y a veces coordinar la misma.

3. LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES

3.1. NATURALEZA Y ENCUADRAMIENTO JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES

El objetivo de este epígrafe es encuadrar esta cooperación dentro de los distintos significados dados al concepto de cooperación en la LBRL y distinguirla de otras categorías englobadas en el concepto general de cooperación. Se hace, igualmente, hincapié en la naturaleza cambiante de esta cooperación económica.

⁶¹Dice el mismo artículo en su párrafo tercero que: << La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como la garantía del desempeño en las corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de esta Ley>>.

El capítulo de la LBRL dedicado a la regulación de las relaciones interadministrativas recibió una atención particular por los estudiosos de la Administración Local, y dentro de éste, especialmente la regulación de la cooperación como técnica de relación interadministrativa. Sin embargo, la vertiente económica de esta cooperación no recibió prácticamente ninguna atención. Me refiero aquí a la ausencia de un estudio dedicado a encuadrar esta vertiente de la cooperación dentro de las distintas categorías de la cooperación reguladas en esta Ley. Tampoco se analizó la naturaleza cambiante según la entidad que presta la cooperación y la que recibe las aportaciones económicas.

Los estudios que analizaron el tema han enfocado sus análisis a la regulación de los PPOS en el artículo 36 de la LBRL y los artículos desarrollando este contenido en el TRRL. En este sentido, la cooperación económica prestada por las Diputaciones provinciales para la realización de obras y prestación de los servicios de competencia municipal cofinanciada por el Estado, especialmente la figura histórica de los PPOS, recibió un interés merecido.

En cambio, la naturaleza de esta cooperación, su encuadramiento en el concepto de cooperación en sus diferentes sentidos y categorías recibió un escaso interés. Tampoco hemos encontrado un tratamiento especial dentro de los estudiosos para analizar la relación de esta cooperación con los dos principios constitucionales citados como inspiradores de la misma.

La LBRL prevé varios tipos de cooperación que unen o pueden unir el Estado con las corporaciones locales: entre ellos podemos mencionar los siguientes: el convenio, la creación de órganos mixtos y la cooperación económica, que se materializa a través de transferencias o subvenciones⁶²

⁶² M^a. J. ALONSO MAS, "Comentarios a los arts. 55 a 62" en *Comentarios a la LBRL*, op., cit., P. 1126.

prevista en la LBRL, que regula este instrumento de cooperación en los artículos 36.1.b, el art. 55 y 57 de la misma norma.

El artículo 55 constituye el fundamento jurídico del deber de las Administraciones Públicas, de prestar la cooperación y asistencia requeridas por otra administración o administraciones públicas en el ámbito local. Este deber de prestar la cooperación, que obliga a las Administraciones Públicas, especialmente en este caso el Estado y las CC. AA, << a ejercer acciones de carácter múltiple, en provecho y ayuda de las administraciones menores con capacidad económica y técnica deficitaria o insuficiente>>⁶³, encuentra su fundamento en las competencias que tiene el Estado en materia de régimen local⁶⁴, en el artículo 149.1.18 CE.

Además de ese fundamento jurídico general del deber de cooperar del Estado con las entidades locales, especialmente las de menor capacidad económica, para la prestación de los servicios de su competencia, el deber del Estado de cooperar económicamente con las entidades locales encuentra, también, reconocimiento en el artículo 36.2.a) de LBRL. Este artículo prevé la cooperación económica del Estado con las Diputaciones provinciales a través de la cofinanciación de los PPOS, instrumento puesto a la disposición de éstas

⁶³ M^a. T. CARABALLEIRA RIVERA, “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, op, cit., PP. 59 y 60

⁶⁴ M^a TERESA CARBALLEIRA RIVERA, *La provincia en el sistema autonómico español*, op., cit., P. 217. La autora dijo en este sentido: <<Así, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ostentan competencias sobre régimen local (art. 148.1.2 y 149.1.18 CE), lo que los convierte en titulares de una serie de funciones y deberes frente a los entes locales, con carácter irrenunciable y cuyo ejercicio corresponderá a los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia (art. LPA). Dentro de estas funciones se inscriben las relativas a asistencia y cooperación a los entes locales, cuya articulación concreta será efectuada por el legislador autonómico o estatal en el desarrollo de sus competencias. Así el Estado en el ejercicio de sus atribuciones y de acuerdo con la LBRL, dispone a través del TRRL y otras disposiciones reglamentarias un modelo preciso de técnicas de cooperación u asistencia a los entes locales. Queda materializado, desde ese momento, el deber de prestación y ayuda que le viene impuesto por la competencia de que es titular. >>, P. 217.

para cumplir la competencia-deber de la provincia de cooperar económica, jurídica y técnicamente con los municipios⁶⁵.

Esta cooperación del Estado con las corporaciones locales, como se dice en las distintas normas que la regularon, se inspira en los principios de solidaridad y de la autonomía local ambos garantizados en la Constitución. Dicha cooperación, que consiste en las aportaciones del Estado incluidas en el Programa de Cooperación Económica Local del Estado y orientadas a cofinanciar los PPOS y que son, además, una manifestación de la proyección en el ámbito local del principio de solidaridad, tiene el carácter de subvenciones condicionadas.

La prestación de esta cooperación a través de subvenciones condicionadas (art. 36 LBRL y art. 147 LRHL) ha sido objeto de crítica debido a que las condiciones a las que las administraciones superiores sujetan el otorgamiento de sus aportaciones económicas condicionarían la autonomía de estas entidades garantizada en la Constitución. En los siguientes epígrafes analizaremos la relación de la Cooperación Económica del Estado con las entidades locales instrumentada a través de subvenciones condicionadas y estos dos principios y si la proyección del principio de solidaridad en el ámbito local condicionase la autonomía local.

⁶⁵La cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales ha sido tradicionalmente un apoyo del Estado orientado a asistir a las Diputaciones provinciales en su "competencia-deber" de cooperar jurídica, económica y técnicamente con los municipios.

M^a T. CARBALLEIRA RIVERA dijo que dentro de esta cooperación se incluyen aquellas actuaciones administrativas destinadas a financiar obras y servicios del ámbito local, preferentemente, municipal y comarcal. Entre las posibles modalidades que puede adoptar este tipo de cooperación, destacan las aportaciones que en tal concepto destinan las Diputaciones provinciales en sus correspondientes partidas presupuestarias a la realización de actividades singulares, el mantenimiento de las infraestructuras dirigidas a prestar esa cooperación y la financiación de los planes provinciales, esencialmente el PPOS. Se incluyen, también, las asignaciones que en este concepto realicen las Comunidades Autónomas y el Estado al PPOS mediante subvenciones condicionadas y a fondo perdido.>>, "La cooperación interadministrativa en la LBRL", *REALA*, nº 257, enero-marzo, INAP, 1993, PP. 68 y 69

3.2. LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES Y EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

La Cooperación Económica del Estado con las entidades locales en relación con las inversiones de éstas, según las normas que la regulan, se inspira en el principio de solidaridad⁶⁶, previsto en el artículo 138.1 de la Constitución, que exige del Gobierno el deber de promover un desarrollo económico armonioso en todo el territorio nacional.

La LBRL otorgó a los municipios un listado de competencias en su artículo 25. Dentro de estas atribuciones, la misma norma básica específica, en su artículo 26, un mínimo de servicios que cada municipio debe prestar en su ámbito territorial sólo o ayudado por otra entidad superior. Sin embargo, muchos de los municipios españoles son entidades muy pequeñas con población escasa y recursos muy limitados que no les permiten responder a esta exigencia. La falta de recursos suficientes para prestar los servicios básicos en la mayor parte de los municipios es lo que llevó al legislador a establecer en la LBRL (artículo 31.2) como uno de los fines propios de las provincias la de “asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal”. Las Diputaciones tienen a su alcance para esta misión el instrumento de los PPOS cofinanciados por el Estado y recientemente por las Comunidades Autónomas y la Unión Europea. La aportación del Estado a estos PPOS es,

⁶⁶Según la Exposición de Motivos del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, sobre la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales <<La Constitución de 1978 impone el deber de promover un desarrollo económico armonioso que garantice el principio de solidaridad. Esta exigencia explica que estos criterios hayan inspirado la configuración del sistema de cooperación económica a las inversiones de las entidades locales >>. Dicho Real Decreto conecta aquella cooperación económica con el principio de solidaridad en su vertiente económica cuando estipula que : << el principio de solidaridad tiene un contenido primario de naturaleza económica, que obliga a velar por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, de ahí el deber constante de procurar la superación de las desigualdades territoriales en el desarrollo económico, esfuerzo que el ámbito local se lleva acabo principalmente mediante la contribución a dotaciones en infraestructuras tales como las redes de transporte, de abastecimiento de energía eléctrica, instalaciones sociales; culturales y deportivas y, en general, todas aquellos equipamientos caracterizados por ser eminentemente públicos>>.

según ALONSO MAS⁶⁷, una proyección en el ámbito local del principio de solidaridad⁶⁸.

La constitución española de 1978 hace referencia al principio de solidaridad⁶⁹ a lo largo de su texto en varios artículos⁷⁰. Primero en el artículo 2 donde la Constitución reconoce y garantiza la solidaridad entre todas las regiones, igualmente en el artículo 156, que garantiza a las Comunidades Autónomas la autonomía financiera⁷¹ para llevar a cabo sus atribuciones teniendo en cuenta el principio de solidaridad. Más concreta

⁶⁷Dijo esta autora que << la consideración de la provincia como garante de la adecuada prestación de los servicios municipales en todo su territorio es, por otra parte, una manifestación más del principio de solidaridad interterritorial del artículo 138 CE. En efecto, este precepto, si bien tiene sus máximas repercusiones en la solidaridad entre Comunidades Autónomas, también se proyecta a escalas más pequeñas, como ocurra justamente en el caso que nos ocupa>> y que es la aportación del Estado a la financiación de los PPOS, M^a. JOSÉ ALONSO MAS, en *Comentarios a la LBRL*, op., cit., P. 563.

⁶⁸Esta conexión entre la aportación del Estado a la financiación de los PPOS de las Entidades locales y la realización del principio constitucional de solidaridad, la destacó el Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo, en su Exposición de Motivos. Más clara todavía esta conexión entre la cooperación económica del Estado a la inversión de las entidades locales y el principio constitucional de solidaridad, en la Exposición de Motivos del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio; modificado parcialmente por R.D 1263/2005, de 21 de octubre, mencionada arriba.

⁶⁹Sobre el contenido de la solidaridad dijo R. MARTÍN MATEO, << La solidaridad constituye...la versión aplicativa de la igualdad, en cuanto que ante situaciones de diversificación de las condiciones de vida de los ciudadanos se propende a una cierta nivelación mediante el trasvase de activos de donde existen posiciones más favorecidas a donde se dan circunstancias inversas>>, "Los estados de las autonomías" en *La España de las Autonomías*, F. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (coord.), Ed. INAP, Madrid, 1985, P.366.

Sobre el mismo tema se puede acudir también al trabajo de A. PÉREZ MORENO, *Las técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional*; Igualmente del mismo autor: "solidaridad y convenio entre Comunidades Autónomas", en *Comunidades Autónomas: solidaridad, estatus, organización, convenios*, Ed. Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1980, PP. 45 y ss.; Es interesante, igualmente, consultar el trabajo de A. JIMENEZ BLANCO, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, PP. 245 y ss.; P. LUCAS VERDÚ Y P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, en "Solidaridad interterritorial" en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo. X, en O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), Ed. Cortes Generales Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, PP. 461 y ss.; F. JAVIER GARCIA ROCA, "La solidaridad autonómica, valor del ordenamiento" en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 70, 1983, Madrid, PP. 251 y ss.; E. GONZALEZ HERNANDEZ, en "El artículo 138 de la Constitución española y el principio de solidaridad", *Cuadernos de Derecho Público*, nº 21 enero-abril, 2004, INAP, PP. 47 y ss.

⁷⁰ Son los artículos 2, 9.2, 40.1, 131 y 138.1

⁷¹ <<1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles>>.

todavía ha sido la referencia al principio de solidaridad prevista en el artículo 138.1⁷² de la Constitución, que otorga al Estado la facultad de garantizar “la realización efectiva del principio de solidaridad”. Y para llevar a la práctica la mencionada facultad, el artículo 158.2, autoriza el Estado a constituir un Fondo de Compensación Interterritorial⁷³ (FCI, en adelante).

Estas previsiones en el texto constitucional, especialmente los del artículo 138.1 y 158 antes citados, encuentran su legitimación, según el Tribunal Constitucional en su Sentencia 64/1990, en <<las notables desigualdades de hecho, económico y social de unas partes a otras del territorio nacional, acentuadas en ocasiones por circunstancias coyunturales, pero debidas también a elementos naturales, situación, recursos, etc.-difícilmente alterables>>⁷⁴.

⁷²Dice el artículo 138.1 de la Constitución textualmente: <<El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular>>.

⁷³Dice este artículo en su contenido: << con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de compensación con destino a gasto de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias en su caso>>.

⁷⁴ STC 64/1990, de 5 de abril de 1990, F.J. 9

Son estas notables diferencias de nivel de vida entre las distintas partes del territorio las que según, A. JIMÉNEZ-BLANCO, llevaron a los estudiosos de este principio a profundizar más sobre su vertiente económica. Dijo este autor que << No es casual, teniendo en cuenta las grandes diferencias existentes en los niveles territoriales de renta en nuestro país, que a la hora de enfrentarse al estudio del principio de solidaridad, se haya incidido de modo primordial en la vertiente económica del mismo y, en concreto, su función como herramienta que permita acercarse a la unidad de las condiciones de vida>>, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, op., cit., P. 246.

Según J. A. SANTA MARÍA PASTOR, el principio de solidaridad previsto en el artículo 2 de la Constitución tiene tres contenidos: un contenido económico, un contenido de lealtad autonómica y un contenido de cooperación, en el libro *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Ed. Centro de Estudios Ramón Arces, Madrid, 1988, P. 272 y 273.

Detallando este contenido económico del principio de solidaridad el autor dijo: << el contenido primario de la solidaridad es de naturaleza económica, tal y como lo describe el art. 138.1 CE. (...) En esta primera aceptación, la solidaridad hace referencia a un objetivo programático que la CE impone al Estado: el de corregir las desigualdades territoriales en el desarrollo económico y en la distribución de la riqueza, trasunto en el plano geográfico del objetivo de igualdad material que, respecto de las personas, establece el art.9.2 CE. Un objetivo para cuya consecución la CE pone en manos del Estado dos instrumentos básicos: de una parte, la planificación económica, uno de cuyos fines ha de ser, precisamente, el de equilibrar y armonizar el desarrollo regional (art.131.1 CE); de otra, el Fondo de

Según PEMAN GAVÍN, el contenido del principio de solidaridad alberga dos ámbitos: negativo⁷⁵ y positivo: dice el autor en este sentido que en su vertiente negativa, el Estado actúa como “barrera protectora” frente a lo que el autor define como privilegios que hacen enriquecer a una parte del territorio a costa de las otras partes o zonas.

Junto a este sentido o contenido negativo, el principio de solidaridad albergue también otro contenido positivo. Se trata aquí de la vertiente prevista en los artículos 138.1 y 158 de la Constitución que permiten al Estado de actuar para compensar las comunidades o zonas retrasadas del territorio otorgando, entre otras medidas, ayudas o subvenciones, o, en palabras de GARCÍA ROCA, <<obligaría a ayudas, subvenciones o flujos compensadores a los territorios menos favorecidos para corregir los desequilibrios regionales (art.158.2 CE)>>⁷⁶.

Uno de los instrumentos que la Constitución pone en manos del Estado para llevar a la práctica el principio de solidaridad en su vertiente positiva, es el Fondo de Compensación Interterritorial (en adelante FCI) previsto en el artículo 158.2 del mismo. Pero el Estado, además del FCI, dispone, también, según PEMAN GAVÍN de otras técnicas <<para la realización efectiva del principio de solidaridad>>, entre ellas lo que el mismo autor llama <<inversiones y gastos realizados directamente por el Estado>>⁷⁷. Entre estos

Compensación Interterritorial, fondo con destino a gastos de inversión cuyo objetivo es “corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad” (art. 158.2 CE)>>, cit., P. 273

⁷⁵Dijo este autor sobre este sentido negativo del principio de solidaridad: << Desde una perspectiva general, a la vista de los datos constitucionales, me parece que resulta posible identificar dentro de la idea de solidaridad dos diferentes niveles... en un primer nivel prohibitivo o negativo, la solidaridad se traduciría en una exclusión de aquellas situaciones o actuaciones que supongan alguna forma de privilegio o que signifiquen un enriquecimiento de algunas Comunidades Autónomas en perjuicio de, o a costa de, otras Comunidades Autónomas>>, J. PEMAN GAVÍN, *Igualdad de los Ciudadanos y autonomías territoriales*, Ed. Civitas, Madrid, 1992, P. 254

⁷⁶ J. GARCÍA ROCA, “Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad” *Revista Vasca de Administración Publica (R.V.A.P)* nº 47 II, 1997, enero-abril, INAP, P. 73

⁷⁷ J. PEMAN GAVÍN, *Igualdad de los Ciudadanos y autonomías territoriales*, op., cit., P.282

debe mencionarse la inversión dirigida a garantizar <<unos niveles mínimos en los servicios de competencia estatal>>⁷⁸.

Según el mismo autor, la participación del Estado en las inversiones de las entidades locales, dirigida a los PPOS gestionados por las Diputaciones provinciales, está orientada, en el nivel local, al mismo objetivo de garantizar << unos niveles mínimos en la prestación de los servicios públicos fundamentales>> en todo el territorio nacional a que se refiere el artículo 158.1 CE y en definitiva, se fundamenta en el principio constitucional de solidaridad.⁷⁹

La Cooperación Económica del Estado con las entidades locales es la concreción en el ámbito local del deber estatal de ejercer distintos tipos de acciones⁸⁰ entre ellos el apoyo económico a través de una cooperación de carácter unilateral dirigida a las administraciones menores (en este caso las entidades locales) con capacidades económicas muy limitadas con el objetivo a apoyar su esfuerzo de prestar los servicios que la ley obliga prestarlos en el ámbito territorial de cada entidad local. Además de aquello, las aportaciones económicas del Estado incluidas en el Programa de Cooperación Económica del Estado con las entidades locales ayudan, en el ámbito local, a cumplir otro objetivo que consiste en corregir los desequilibrios económicos garantizando un mínimo de prestación de servicios en todo el ámbito territorial del Estado⁸¹ dando con ello cumplimiento al mandato del artículo 138.1 de la Constitución mencionado.

⁷⁸ J. GARCÍA ROCA, op., cit., P. 282 y 284

⁷⁹ J. GARCÍA ROCA, op., cit., P. 296

⁸⁰ Como son el apoyo técnico, el asesoramiento jurídico, el apoyo estratégico y la ayuda financiera.

⁸¹ M^a, T. CARBALLEIRA RIVERA, "El plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal" *REAL*, nº 255-256, julio-diciembre, 1992, INAP, P. 644

3.3. COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES Y EL PRINCIPIO DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Las entidades locales, especialmente los municipios y las provincias, están dotadas de una autonomía local garantizada en la Constitución y en la LBRL. Las administraciones superiores tanto estatales como autonómicas en sus relaciones con la Administración Local deben respetar esta autonomía y evitar cualquiera actuación que la dejaría sin efecto alguno. La Cooperación Económica del Estado con las entidades locales es un instrumento de cooperación a través del cual el Estado participa, a través de aportaciones económicas, en la financiación de obras y servicios de competencia de estas entidades. Debido a su carácter voluntario, la cooperación es la técnica más acorde con el principio de autonomía, entre las que hemos visto que prevé la LBRL, para canalizar aquellas aportaciones. La regulación actual de este instrumento de cooperación prevista en el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, despejó cualquier duda sobre esta cuestión cuando afirmó que la cooperación económica del Estado dirigida a las entidades locales, que pretende garantizar el principio de solidaridad, se puede llevar a cabo, respetando la autonomía local garantizada constitucionalmente, sólo a través de la técnica de cooperación.

Como se acaba de mencionar, la Constitución española otorga y garantiza a las entidades locales el principio de autonomía⁸² asegurando a las mismas

⁸²Ver sobre ello los siguientes trabajos: L. ORTEGA ALVAREZ, "La garantía de la autonomía local en el reparto competencial entre las Administraciones públicas", en *Comunidades Autónomas y Gobiernos locales*, AA. VV. Ed. Diputación de Barcelona, 1987, PP. 311 y ss.; L. PAREJO ALFONSO, "La autonomía local en la Constitución", en *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, S. MUÑOZ MACHADO (dir.), 2ª Ed. Civitas, Madrid, 2003, PP. 25 y ss.; del mismo autor: "Autonomía local, Régimen local Básico y Reformas Estatutarias", en *REALA*, nº 309, enero-abril, 2009, PP. 9 y ss.; Mª TERESA CARBALLEIRA RIVERA, *La provincia en el sistema autonómico español*, op., cit., PP. 79 y ss. Es especialmente interesante en lo que se refiere a la autonomía de la provincia: el capítulo tercero de esta obra sobre "la garantía institucional de la autonomía provincial", PP.133 y ss.; Mª J. ALONSO MAS, "comentarios al artículo 2 de la LBRL" en *Comentarios a la LBRL*, op., cit., PP. 104 y ss.; L. ORTEGA ALVAREZ Y F. PUERTA SEGUIDO, "comentarios al art.2 de la LBRL" en *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo I, M. REBOLLO PUIG (dir.), op., cit., PP. 96 y ss.; F. SOSA WAGNER, "Los principios del régimen local", en *Tratado de Derecho Municipal*, op., cit., PP. 162 y ss.

el derecho de intervenir en los asuntos que entran en la esfera de sus intereses propios. Primero en el caso de los municipios, el artículo 140 CE garantiza, de manera especial, la autonomía local al municipio y en el caso de la provincia esta autonomía viene garantizada, de manera general, en el artículo 137 como una de las entidades territoriales del Estado. Una previsión parecida se establece en la LBRL en su artículo 2.1. La Ley ordena al Estado y a las CC.AA asegurar, en sus leyes sectoriales, a las entidades locales la intervención en todos los asuntos que entran en el círculo de sus intereses propios⁸³.

Para dar cumplimiento a las previsiones constitucionales en materia de autonomía local y la exigencia del artículo 2.1 de la LBRL, el legislador en la misma Ley, en el caso de los municipios, establece en su artículo 25 una lista de competencias otorgadas a estas, y en el artículo siguiente enumera un mínimo de competencias que aquellas entidades deberán llevar a cabo en el territorio de cada municipio.

Para la efectiva prestación de aquellos servicios mínimos obligatorios, sobre todo, en los municipios pequeños, la Ley establece, también, en el artículo 26.3 que las Diputaciones provinciales dirigirán la cooperación prevista en el artículo 36 de la misma Ley al objetivo mencionado⁸⁴.

El artículo 36.1 de la LBRL enumera entre las competencias de las provincias la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. Y

⁸³El artículo mencionado estipula que << para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las CC.AA, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afectan directamente al círculo de sus intereses...>>.

⁸⁴dijo el párrafo mencionado que << La asistencia de las Diputaciones a los municipios, prevista en el Art. 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos,...>>.

para lograr este objetivo, el mismo artículo establece en su número 2 la facultad otorgada a la Diputación de aprobar anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. Este plan provincial se financia a través de aportaciones procedentes del Estado, las CC.AA, los municipios o entidades beneficiarias de las obras o servicios además de las aportaciones de las propias Diputaciones provinciales

También del contenido del artículo 36.2.a) sobre la competencia de la provincia de aprobar anualmente un PPOS, se desprende con cierta claridad que la Cooperación Económica del Estado con las entidades locales, instrumentada a través de las subvenciones en forma de aportación del Estado a la financiación de los PPOS, es perfectamente acorde con el principio de autonomía de las entidades locales garantizado constitucionalmente. El mismo artículo autoriza al Estado y las CC.AA la posibilidad de sujetar sus aportaciones a la financiación de los PPOS a unas condiciones determinadas. Algo que la Ley Reguladora de las Haciendas Locales confirmó en su artículo 40 cuando autorizó a la entidad que otorga la subvención de establecer las medidas necesarias que la permiten de verificar el destino dado a la subvención por parte de la entidad receptora de la misma⁸⁵. Para evitar cualquier confusión, el artículo 147.1 de la misma norma, confirma que estas aportaciones están incluidas en el concepto de subvención regulado en el artículo 40.

Constituirían estas condiciones una intervención directa en la esfera competencial de las entidades locales anulando o condicionado a cierto grado la autonomía local en este ámbito. La respuesta a esta pregunta es, según JOSÉ ALONSO MAS⁸⁶, negativa. Las subvenciones de todo tipo, y

⁸⁵Según el artículo 40 de la LRHL <<Las subvenciones de toda índole que obtengan las entidades locales, con destino a sus obras y servicios no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas, salvo, en su caso, los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la concesión>>.

⁸⁶Dijo la autora sobre este asunto: << no sería posible, aun admitiendo la posibilidad de un cierto condicionamiento finalista de esas subvenciones, es que dicho condicionamiento llegue hasta el punto

especialmente las subvenciones condicionadas previstas en el Programa de Cooperación Económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, no pueden alterar las competencias de las entidades receptoras de estas ayudas o subvenciones ni condicionar la autonomía de dichas entidades garantizada en la Constitución.

Aquello nos permita afirmar aquí que imponer ciertas condiciones a la entidad receptora de este tipo de ayudas y subvenciones es, en cierto modo, acorde con el principio de autonomía local garantizado a estas entidades según la misma autora⁸⁷ y como subrayó, igualmente, la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁸⁸.

A pesar de que la jurisprudencia fue muy clara en lo que se refiere a esta cuestión según se acaba de subrayar, existe un punto de vista de la doctrina que alertó sobre una posible inconstitucionalidad de algunas condiciones que las entidades prestadoras de las subvenciones imponen a la administración receptora de la misma. Estas condiciones, según este punto de vista, pondrían en peligro la autonomía de la entidad receptora de la ayuda. Las condiciones

de que las subvenciones deban emplearse en una obra concreta (no un tipo de obras) y no en obras, ya que eso anularía la facultad de decisión sobre el gasto por parte de los órganos de gobierno de la provincia, y la convertiría en una longa manus del Gobierno estatal o del Gobierno Autónomo>>, M^a. JOSÉ ALONSO MAS, *últ., op., cit.*, P.601

⁸⁷Dijo la autora que: << las subvenciones no confieren ni delimiten competencias, no es constitucionalmente exigible que las transferencias del Estado a la Comunidad Autónoma o los entes locales sean en todo caso incondicionadas, sino que caben las subvenciones condicionadas finalísticamente siempre que pueda traslucirse en esa finalidad a que se destina la subvención un interés del ente que la ha otorgado>>, M^a. J. ALONSO MAS, *op., cit.*, P. 600

⁸⁸El Tribunal afirmó que << debe declararse la improsperabilidad del primer motivo de casación formulado por la parte recurrente porque la sentencia de la Sala de la instancia ha realizado una interpretación adecuada del artículo 82 de la Ley General Presupuestaria, aprobado su Texto Refundido por Real Decreto Legislativo 1091/1988 de 23 de septiembre, que establece la obligación de los preceptores de subvenciones con cargo de los Presupuestos Generales del Estado de justificar en la forma que reglamentariamente se determine, y ante el Ministerio de Economía y Hacienda, la aplicación de los fondos recibidos, al estimar materialmente ajustada a derecho la actuación administrativa tendente a exigir a la Diputación Regional de Cantabria la responsabilidad de acreditar la inversión realizada en su condición jurídica de Entidad Pública preceptora de las ayudas públicas por habersele concedido durante los años 1986 a 1990 distintas subvenciones con destino a los Planes y Programas de Cooperación de Obras y Servicios de competencia municipal para su asignación a los ayuntamientos que resulten beneficiarios.>>, STS de 12 de mayo de 2004, F.J 4.

acompañadas a estas subvenciones podrían desviar la naturaleza de las ayudas convirtiéndolas en una “técnica de coordinación” en vez de un instrumento de cooperación⁸⁹.

Exceptuando la polémica que suscitó el mecanismo de las subvenciones condicionadas, no existe, según el Preámbulo del R.D 835/2003, de regulación de la Cooperación Económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, otro mecanismo más idóneo y respetuoso al principio de la autonomía local para instrumentar la asistencia y la cooperación económica que el instrumento de la cooperación⁹⁰. Aquello tiene que ver, sin duda alguna, con el hecho de que << la cooperación presupone la igualdad de los partes>>⁹¹ debido a que ésta, como técnica de relación interadministrativa, se distingue de otras técnicas de este tipo por tener una “nota identificativa” que consiste en << la voluntariedad y la inalterabilidad de la titularidad y ejercicio de competencias de los entes en relación>>⁹². Este carácter de voluntariedad de la cooperación lo confirma, además, el artículo 57 de la LBRL⁹³.

⁸⁹M^a. T. CARABALLEIRA RIVERA, advirtió sobre el peligro que estas condiciones sobre la autonomía local de la entidad receptora de la subvención. Dijo esta autora que << En el fondo de las técnicas de cooperación económica, se atisba un poco de dirección y control que modulan el ejercicio de las competencias propias de los entes beneficiarios que lleva a pensar que podemos estar más cerca de las técnicas coordinadoras no formales, aunque sí materiales, de lo que a simple vista parece. Esta cuestión se acentúa, aún más, si cabe, cuando observamos las escuálidas haciendas locales de nuestro país y caemos en la cuenta de que, en la mayor parte de los casos, la capacidad económica del ente local para articular sus competencias se hace depender de las aportaciones financieras complementarias que efectúan las Administraciones superiores en el ejercicio de un deber de cooperación. Ejemplo de ello es, sin ir lejos, las subvenciones al PPOS>>, “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, *REALA*, n^o 257, enero-marzo, INAP, 1993, P. 70

⁹⁰Dijo el Real Decreto mencionado: << los instrumentos de acción pública más respetuosos con el principio de autonomía son aquellos que se articulan sobre la base de la cooperación >>.

⁹¹M. SALVADOR CRESPO, *La autonomía provincial en el sistema constitucional*, Ed. INAP, Madrid, 2007, P. 313

⁹²M. SALVADOR CRESPO, *La autonomía provincial en el sistema constitucional*, op., cit., P. 314

⁹³Este artículo reza así: << La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario.>>.

3.4. COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS CORPORACIONES LOCALES Y COOPERACIÓN PROVINCIAL

El hecho que la mayor parte, incluso hasta hace poco tiempo, la totalidad de las aportaciones del Estado englobadas en el Programa de Cooperación Económica del Estado a las inversiones de las entidades locales se dirige a cofinanciar proyectos de construcción de obras y la prestación de servicios de competencia municipal incluidos en los PPOS y que, igualmente, la práctica totalidad de las aportaciones económicas de las Diputaciones provinciales, dirigidas a la cooperación económica con los municipios, están consagradas a la financiación del PPOS, puede llevar a confundir los dos instrumento de cooperación.

Esta, a veces, ineludible confusión entre los dos esfuerzos de cooperación canalizados casi en su totalidad mediante el mismo plan y orientados a idénticos fines, es la que nos lleva a intentar distinguir entre los dos tipos de cooperación.

En la LBRL, los dos tipos de cooperación encuentran su regulación, especialmente en el artículo 36 de la misma: La Cooperación Económica de la Diputación con los municipios radicados en su ámbito territorial figura entre las competencias propias de las provincias reguladas en el artículo 36 de la LBRL⁹⁴.

En el caso de la cooperación del Estado y de las CC.AA con las entidades locales, canalizada a través de los PPOS, ésta encuentra, también, su regulación en el mismo artículo apartado 2.a) cuando estableció que el Plan

⁹⁴ El artículo mencionado dice en su párrafo nº 1 textualmente lo siguiente: << Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso:

a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del art.31

recibirá, para su financiación, aportaciones procedentes de la Comunidad Autónoma y del Estado.

La cooperación y asistencia del Estado dirigida a los PPOS y otros programas o servicios dirigidos al ámbito local, y especialmente las orientadas al apoyo de las entidades locales en la buena llevanza de los servicios públicos locales, encuentra, además, fundamento jurídico en el artículo 55.d de la LBRL.

La cooperación de la provincia con las entidades locales engloba aspectos diversos entre ellos el apoyo técnico, el asesoramiento jurídico, la cooperación administrativa y el apoyo financiero. Estas formas de cooperación de la Diputación con los municipios, según el artículo 30.6 TRRL, son muy variados y una de ellas es el apoyo económico con cargo a los presupuestos de la misma orientado a la cofinanciación de los PPOS. Este apoyo económico no agota siquiera la cooperación económica de la Diputación con los municipios de su ámbito territorial. El artículo 36.2, redactado por la ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (LMMGL), de 16 de diciembre, prevé la posibilidad de que las Diputaciones creen Planes especiales o otros instrumentos, al margen de los PPOS⁹⁵, financiados con cargo a sus fondos propios para la canalización de subvenciones y ayudas orientadas a la realización y mantenimiento de obras

b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.

c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supra comarcal...>>.

⁹⁵G. FERNÁNDEZ FARRERES, "El concepto de subvención y los ámbitos objetivos y subjetivos de aplicación de la Ley", en *Comentarios a la Ley General de subvenciones*, op., cit., P. 55.

El artículo 36 de la LBRL en su último párrafo es muy explícito en lo que se refiere a esta posibilidad al alcance de la Diputación de prestar la cooperación a través de planes especiales u otras vías que se estimen convenientes: dijo este artículo que la Diputación, para asegurar <<el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal>>, podrá otorgar << subvenciones y ayudas con cargo a sus fondos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos>>.

y servicios municipales. El objetivo prioritario de la elaboración, financiación y ejecución de estos planes es dar una respuesta a la exigencia del artículo 36.2.b) ordenando a las provincias asegurar el acceso de la población de la provincia al conjunto los servicios mínimos municipales de carácter obligatorio.

La cooperación provincial, además de las aportaciones económicas dirigidas al PPOS y a otros instrumentos de cooperación como son los planes especiales, es muy amplia⁹⁶, como se acaba de subrayar, y abarca otros aspectos distintos de la simple aportación de fondos económicos.

Por su parte, la Cooperación Económica del Estado con las entidades locales no se limita a las aportaciones dirigidas a cofinanciar las actuaciones planificadas y gestionadas por las Diputaciones provinciales dentro de los PPOS u otros planes o programas especiales o sectoriales. Esta cooperación incluye otras líneas de ayuda, dirigidas a financiar actuaciones realizadas por los distintos entes locales, aprobadas y gestionadas al margen del PPOS. Es el caso de los antiguos Programas Singulares en el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, y los actuales Programas de modernización de la Administración Local y los Programas con participación de la sociedad civil aprobados en el Real Decreto 1263/2005, de 21 de octubre, de modificación del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, que regula actualmente la Cooperación Económica del Estado con las corporaciones locales. Esta cooperación incluye, igualmente, actuaciones singulares de carácter puntual o coyuntural para atender situaciones determinadas dirigidas al ámbito local incluidas o no en

⁹⁶Según el artículo 30.6 del TRRL. Las formas de cooperación de la Diputación con los municipios serán las siguientes:

- a) La asistencia administrativa en el ejercicio de las funciones públicas necesarias.
- b) El asesoramiento jurídico, económico y técnico.
- c) Ayudas de igual carácter en la redacción de estudios y proyectos.
- d) Subvenciones a fondo perdido.
- e) Ejecución de obras e instalación de servicios.
- f) La concesión de créditos y la creación de Cajas de Crédito para facilitar a los Ayuntamientos operaciones de este tipo.
- g) La creación de consorcios u otras formas asociativas legalmente autorizadas.
- h) La suscripción de convenios administrativos.
- i) Cualesquiera otras que establezca la Diputación con arreglo a la ley.

los PPOS u otros tipos de planes sea cual sea la entidad encargada de su gestión.

Independientemente de que la Cooperación Económica del Estado con las entidades locales, en la mayor parte de sus aportaciones económicas, va dirigida a apoyar el esfuerzo cooperador de las provincias, llevado a cabo como materialización de la Competencia-deber de éstas de cooperar con los municipios, esta cooperación es distinta de la cooperación de las Diputaciones provinciales⁹⁷, orientada a la realización de obras y servicios de competencia municipales. La distinción entre los dos tipos de cooperación se percibe en muchos aspectos: en la regulación, los objetivos, las líneas de actuaciones, las entidades otorgantes e incluso, a veces, las entidades prestadoras de la cooperación. Las entidades que otorgan estos tipos de cooperación son distintas, la regulación de ambas, aunque viene en el mismo artículo de la LBRL, se regulan separadamente. Los objetivos, aunque en el caso de los PPOS son los mismos, en otras actuaciones cada tipo de cooperación persigue sus propios objetivos y en el caso de las entidades encargadas de la prestación de la cooperación, exceptuando los PPOS, ambos instrumentos de cooperación se prestan a través de entidades distintas.

3.5. LOS PPOS Y LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS CORPORACIONES LOCALES

Los PPOS, como instrumento de planificación, cooperación e incluso de coordinación⁹⁸, constituyen un punto de conexión o, mejor dicho, un

⁹⁷A. NIETO GARCÍA dijo, distinguiendo los dos tipos de cooperación, << La situación actual puede describirse, por tanto, en los siguientes términos: unos Ayuntamientos con los que coopera la Diputación para ayudarles a alcanzar sus objetivos más imprescindibles, e incluso legalmente impuestos, que con sus insuficientes presupuestos no pueden conseguir... Y una Administración del Estado, en fin, que también cofinancia estos esfuerzos, es decir, que también coopera e indirectamente coordina.>>, en "Cooperación y asistencia", op., cit., P. 146

⁹⁸Como destacó la profesora M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, los planes provinciales persiguen << no sólo un fin cooperante sino también coordinador, ya que el Plan provincial atiende no sólo a la cooperación, esto es, asegurar y garantizar la íntegra y adecuada prestación de los servicios municipales y señaladamente los mínimos preceptuados por el art. 26.1 LBRL, sino también a una finalidad de

programa aglutinador de cooperación y planificación locales donde se junta la mayor parte del esfuerzo cooperador de las administraciones superiores, especialmente el del Estado y las aportaciones económicas de las entidades locales dirigidas a financiar obras y servicios de competencias de éstas últimas. Sin embargo, esta fórmula, elogiada desde su creación por su eficacia en este ámbito, no agota, como se acaba de subrayar, ni la Cooperación Económica del Estado orientada a este ámbito ni el esfuerzo cooperador del resto de las Administraciones Públicas en la materia. Como sabemos la financiación de los PPOS es una tarea a la que acuden todas las Administraciones Públicas aportando cada una parte de su esfuerzo cooperador: los PPOS reciben aportaciones del Estado, de los Fondos Estructurales Europeos, de las CC.AA, de los municipios y de las propias Diputaciones provinciales encargadas de la elaboración, aprobación y la ejecución de estos instrumentos de cooperación.

La Cooperación Económica del Estado con las corporaciones locales se canaliza a través de la fórmula de los PPOS, pero también una parte de los fondos de financiación de esta cooperación se llevan a cabo mediante otros instrumentos o técnicas de cooperación. Es cierto que el PPOS, como instrumento de cooperación y de planificación en el ámbito local, es y ha sido durante mucho tiempo una formula insuperable en el ámbito de cooperación para dotar las entidades locales, especialmente los municipios con capacidad económica muy limitada, de infraestructuras y equipamientos. Como se detallará más adelante, los PPOS y los planes comarcales han recibido, desde el inicio de esta política de cooperación, la totalidad de la financiación estatal dirigida al ámbito local.

coordinación de los servicios municipales entre sí para garantizar que esa prestación a que hace referencia el art.31.2.a) LBRL sea efectivamente factible y eficaz, promoviendo para ello la aplicabilidad inmediata de aquellos mecanismos jurídicos que, como el de la coordinación, permitan conseguir la unidad de acción de todos los participantes>>. "El plan provincial de cooperación a las obras y servicios municipal", op, cit., PP. 646 y 647.

El hecho de que las partidas presupuestarias estatales, dirigidas desde entonces a la financiación de la Cooperación Económica del Estado con las entidades locales, no tuvieron hasta los años noventa del siglo pasado una denominación que identificará y separará a estas aportaciones de los PPOS, contribuyó a confundir esta cooperación con el instrumento a través del cual se canalizan las aportaciones económicas de la misma. Contribuyó también, según nuestro punto de vista, en la confusión el hecho que la totalidad de las aportaciones no tuvieron durante mucho tiempo otro destino que la financiación de aquellos planes.

Los Planes Provinciales de Obras y Servicios fue la denominación que el Estado utilizó en el año 1957 cuando se creó por vez primera esta figura⁹⁹. Antes de la creación de esta figura, la aportación del Estado a los proyectos y servicios de competencia municipal, se canalizaba, como tendremos ocasión de analizar más tarde en la segunda parte de este trabajo, a través de los llamados Planes Provinciales de Cooperación. Cuando se decidió crear los PPOS y orientar la aportación del Estado y sus organismos autónomos a esta nueva figura, la entidad local escogida como unidad territorial ideal para la planificación territorial fue la provincia.

Actualmente, la Cooperación Económica del Estado con las entidades locales se instrumenta a través de programas y planes especiales distintos del instrumento tradicional de los PPOS gestionados, además de éstos últimos, por la provincia. Igualmente, una parte de esta cooperación se canaliza a través de otras entidades locales distintas de la provincia, beneficiarias directas de las ayudas. Los PPOS, aunque siguen recibiendo una buena parte de la cooperación estatal, son hoy día un programa junto con

⁹⁹La denominación PPOS, a veces, se usa en un sentido más amplio para referirse a todas las líneas de ayuda destinadas a cofinanciar proyectos u obras de competencia locales (Planes Provinciales, planes comarcales, acción comunitaria, programas de instalaciones deportivas, comarcas de acción especial...) y otras veces se usa en un sentido reducido para referirse solamente a las ayudas incluidas en planes provinciales de obras y servicios

otros que componen la política de Cooperación Económica del Estaco con las entidades locales.

3.6. PRIORIDAD EN LA COOPERACIÓN

Como hemos visto, hay varios ámbitos en que la provincia pueda concretar su labor de cooperación con los municipios, igual que existen varias fórmulas para llevar a la práctica aquella cooperación. Una cooperación que no es más ni menos que el núcleo más importante de las competencias que otorga la legislación básica del Estado a las Diputaciones provinciales.

La regulación jurídica de esta cooperación, como se sabe, viene en la LBRL y en el TRRL desarrollando el contenido de la primera. Éste último, en su artículo 30.3, establece de manera más clara que la cooperación de la Diputación con los municipios se dirige a los servicios calificados como mínimos previstos en el artículo 26. Y precisa, en el apartado 4 del mismo artículo, que la priorización, dentro de los servicios mínimos, se hace atendiendo a las circunstancias de cada municipio y según los objetivos a que se refiere el artículo 36.2.a) y teniendo en cuenta las prioridades sectoriales establecidas en el artículo 59 de la LBRL.

Los medios económicos y financieros afectados tanto por el Estado como por la propia provincia para financiar su cooperación con los municipios en su vertiente económica, muchas veces, son muy limitados, teniendo en cuenta las necesidades de aquellas entidades. La limitación de los medios frente a las necesidades numerosas a atender hace necesaria la tarea de priorizar, dentro de aquellas necesidades, las que se consideran como urgentes y básicas para la población.

El legislador estatal precisó, en la LBRL, aquellos servicios considerados como tales y los que la cooperación provincial, apoyada por las aportaciones

estatales, debe priorizar en su actuación. Así que las obras y servicios de competencia municipal a los que se dirige la Cooperación Económica, prevista en el artículo 36 de la LBRL, tienen un orden de prioridad a la hora de asistir los municipios en este ámbito. El artículo 26.3 de la LBRL¹⁰⁰ estableció este orden de prioridad cuando dijo que la asistencia de las Diputaciones, prevista en el artículo 36, va orientada de manera prioritaria a los servicios mínimos previstos en el mismo artículo punto 1º.

Los ámbitos a los que se dirige la cooperación provincial a la hora de actuar asistiendo a los municipios son muy variados. El TRRL enumera en su artículo 31.5 aquellos ámbitos¹⁰¹. Para llevar a la práctica la mencionada facultad, la Ley otorga a la provincia competencia de aprobar anualmente un plan provincial de obras y servicios en cuya financiación el Estado colabora aportando las subvenciones previstas en el Programa de Cooperación Económica Local.

Desde la creación de los PPOS en el año 1958, la prioridad de la aportación económica del Estado dirigida a las entidades locales ha sido para la instalación y la prestación de los servicios mínimos obligatorios de competencia municipal. Ya que la función principal de estos PPOS, según M^a. T CARBALLEIRA RIVERA, << se reconduce a la de garantizar unos mínimos estándares en la prestación de los servicios públicos municipales y, conseguido ese objetivo, proceder a la corrección de los desequilibrios prestacionales, incidiendo de forma más acusada sobre las áreas municipales más desfavorecidas, de tal manera que se asegure el acceso de la población

¹⁰⁰El texto de este artículo estipula que: << La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de este Ley>>.

¹⁰¹Este artículo reza así: la Diputación cooperará con los municipios << en la elaboración de planes territoriales y urbanísticos, redacción de proyectos, dirección de obras e instalación, informes técnicos previos al otorgamiento de licencias y gestión tributaria, construcción y conservación de caminos y vías rurales y demás obras y servicios de la competencia municipal>>.

de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y al mayor eficacia y economicidad en la prestación de éstos>>¹⁰².

Estos servicios mínimos establecidos en el artículo 26¹⁰³ de la LBRL son generalmente los siguientes:

- Abastecimiento de agua potable
- Acceso a núcleos de población
- Control de alimentos y bebidas
- Protección civil
- Prestación de servicios sociales
- Instalaciones deportivas
- Protección del Medio ambiente

¹⁰²M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, "El plan provincial de cooperación a las obras y servicios municipal", op, cit., P. 644

¹⁰³El artículo 26 de la LBRL reza así:

<<1. Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

- a. En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.
- b. En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
- c. En los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- d. En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

2. Los Municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan según lo dispuesto en el número anterior cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento.

3. La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de esta Ley.

4. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 40, las Comunidades Autónomas podrán cooperar con las Diputaciones Provinciales, bajo las formas y en los términos previstos en esta Ley, en la garantía del desempeño de las funciones públicas a que se refiere el apartado anterior. Asimismo, en las condiciones indicadas, las Diputaciones Provinciales podrán cooperar con los entes comarcales en el marco de la legislación autonómica correspondiente.

Como se sabe la LBRL hace una distinción entre las competencias de los municipios regulados en el listado del artículo 25 de la misma Ley otorgando una importancia particular a los que, entre aquellos, el legislador llama como servicios mínimos básicos que cualquier municipio tiene la obligación de prestarlos sola o ayuda por otra entidad.

Cuando los servicios municipales, especialmente entre ellos los del artículo 26.1 regulados como mínimos obligatorios, no se presten de manera adecuada por el municipio o simplemente no se presten, la Diputación está obligada por Ley de prestarlos. El artículo 36.2.b) está muy explícito en este sentido al imponer a las Diputaciones la obligación de asegurar el acceso de la población al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal. La provincia, en este caso, puede prestar estos servicios que el municipio no puede prestarlos o se niega de hacerlo sin el consentimiento de ésta en el caso de que aquellos servicios mínimos son << sistemáticamente coincidentes con los llamados a incluirse en los Planes>>¹⁰⁴.

4. TENDENCIAS GENERALES EN LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES

La política de Cooperación Económica estatal con las entidades locales empezó, según veremos de manera más detallada en el siguiente capítulo, a partir de 1945, cuando se aprobó la Ley de Bases de Régimen Local. Sin embargo, este instrumento de cooperación no llegó a tener efectividad hasta 1955, cuando la Ley articulada de Régimen Local ordenó a las Diputaciones provinciales la elaboración y aprobación de los Planes Provinciales de Cooperación en los que el Estado participaría financiándolos.

¹⁰⁴F. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, "La cooperación provincial a los servicios municipales: el Plan Provincial de Cooperación", *REALA*, nº 260, octubre-diciembre, INAP; 1993, P. 754.

A partir de la Ley de Bases de 1945, la reforma de 1953 sobre las Haciendas locales y la articulación de estas dos normas en la Ley de Régimen Local de 1955, la provincia tuvo un protagonismo sin precedentes en el ámbito local¹⁰⁵. Este protagonismo de la provincia se reforzó en el ámbito financiero con la reforma mencionada de las haciendas locales, consolidando los recursos económicos de la provincia y, en lo que más nos interesa aquí, gracias a las nuevas aportaciones, la provincia “succionó” a los ayuntamientos en la gestión de los servicios municipales¹⁰⁶, a través de la fórmula de los Planes Provinciales de Cooperación.

Este instrumento de cooperación, desde su inicio y a lo largo de toda su trayectoria hasta la actualidad, planteó diferentes cuestiones: los objetivos de este instrumento de cooperación, el modo más adecuado de prestar la cooperación, la entidad o entidades que deben administrar y ejecutar los proyectos u obras y las estrategias elegidas para llegar a los objetivos planteados.

4.1. CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

Unos de los objetivos enunciados en el momento de la creación de los PPOS fue el de la descentralización de esta cooperación, otorgando a las entidades locales (las Diputaciones provinciales en este caso) la facultad para disponer de los recursos previstos en los fondos de este instrumento de cooperación, teniendo en cuenta que son éstas entidades las que conocen mejor sus necesidades. Sin embargo, y desde el primer momento, la política

¹⁰⁵E.GARCÍA DE ENTERRÍA, *La provincia en el régimen local español*, op, cit., PP. 57 y ss. Este autor destacando esta idea dijo que << La significación general que la Provincia alcanza, tras de esa última reforma en nuestro sistema de régimen local, puede expresarse en términos relativamente simples y expresivos: el régimen local español se ha provincializado. Hasta ahora descansaba sobre la preeminencia casi absoluta del Municipio; a partir de estos días la Provincia se destaca como pieza esencial del sistema, y hasta tal punto que puede afirmarse tal preeminencia de la unidad local superior que justamente ésta se ha alimentado en muy buena medida de una directa succión de la esfera de acción municipal, que venía siendo hasta ahora la substantiva. >>, PP. 57 y 58.

¹⁰⁶E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La provincia en el régimen local español*, op, cit., P. 59.

de aprobación y gestión de estos PPOS ha sido muy centralizada en mano del Gobierno central y sus órganos territoriales. Desde la creación de los PPOS la facultad de su aprobación se otorgó nada menos que a la Presidencia del Gobierno y su preparación y gestión a la CPST. Esta Comisión, como sabemos, era un órgano desconcentrado formado casi en su totalidad por funcionarios de la administración territorial del Estado y presidido por el Gobernador Civil. La composición de los miembros de esta Comisión y sus facultades en materia de PPOS le valió el calificativo de una “contardiputación”.

Esta esperada descentralización enunciada en la Exposición de Motivos de la Ley de Presupuestos del Estado para el año 1958 no se consiguió hasta finales de los años setenta en plena época de transición democrática. Sin embargo, desde la puesta en marcha del proceso democrática con la aprobación de la Constitución y los Estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas y especialmente la aprobación en el ámbito local de la LBRL, se esperaba, en el ámbito autonómico, otra descentralización que permita a las provincias de jugar un papel protagonista en materia de cooperación y planificación locales como venían haciendo en la época preconstitucional. Algo que pudiese haber hecho si las CC.AA habrían desarrollado suficientemente las facultades otorgadas a las provincias en la legislación estatal sobre el ámbito local, especialmente, en este caso, en materia de cooperación local.

4.2. LOS OBJETIVOS DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LOS ENTES LOCALES

La Cooperación en general, y especialmente la económica de la provincia con las entidades locales, tuvo como objetivo principal llevar a la práctica lo que se llamó en su momento “la provincialización de los servicios locales”¹⁰⁷. Una provincialización de los servicios locales que la Ley de Bases de Régimen

¹⁰⁷E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La provincia en el régimen local español*, op, cit., PP. 59 y 60

Local de 1955 intentó llevar a cabo a través de la creación de los Planes Provinciales de Cooperación cofinanciados por el Estado. Este apoyo estatal, dirigido a la instalación y prestación de los servicios municipales, se canalizó, desde entonces, a través de la provincia. La definición de esta entidad en la misma Ley como entidad determinada por la agrupación de los municipios y otorgar a la misma la facultad de cooperar técnica, jurídica y económicamente con los municipios, favoreció a la provincia para recibir y gestionar las aportaciones económicas estatales dirigidas a la instalación y prestaciones de servicios municipales.

Desde entonces, el objetivo principal de este instrumento de cooperación ha sido siempre el de apoyar a las entidades locales en la instalación y prestación de servicios municipales calificados como mínimos obligatorios, especialmente, entre aquellos, a los servicios municipales de las pequeñas entidades locales con capacidad económica muy reducida. Sin embargo, Sabemos que, además del objetivo principal de esta cooperación mencionado, el Gobierno central ha pretendido siempre atender, a través de este instrumento de cooperación, otros objetivos de tipo económico y social. Entre aquellos objetivos podemos citar la mejora del nivel de vida de los ciudadanos, reducir las diferencias de tipo económico y de bienestar social entre el medio rural y urbano y la lucha contra los desequilibrios de todo tipo entre unas zonas del País frente a otras.

Entre aquellos objetivos secundarios podemos mencionar, igualmente, el de combatir crisis económicas difíciles en el ámbito local, dar respuesta a algunos nuevos retos o responder a algunas nuevas necesidades, llevar a la práctica orientaciones políticas del Gobierno en turno en algunos ámbitos o sectores determinados, adaptación a reformas en el ámbito local entre otros. No obstante aquello, los objetivos principales de esta cooperación cuando se inició en los años cincuenta siguen prácticamente los mismos porque las necesidades atendidas siguen existiendo, especialmente en el ámbito de los pequeños municipios.

El cambio constante en los objetivos secundarios según las prioridades del Gobierno de turno, las necesidades cambiantes en materia de desarrollo económico y social de las distintas áreas locales del País y las estrategias escogidas cada momento para conseguir una mejor utilización de los recursos disponibles para llevar a cabo la mencionada política de cooperación todo aquello incidió, como veremos en su momento, sobre la trayectoria de los PPOS. Debido a ello, la regulación de esta cooperación tuvo que adaptarse a los cambios constantes en las estrategias de implemento de los recursos elegidas en cada momento para atender los distintos objetivos planteados.

4.3. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE LA COOPERACIÓN

La entidad o órgano más adecuado para canalizar esta cooperación a las entidades locales ha sido una de la cuestiones que caracterizó la concepción de este instrumento de cooperación y sigue, incluso hoy día, incidiendo en la configuración del mismo. La administración de los fondos, la planificación y ejecución de las obras y servicios incluidos en este instrumento de cooperación se otorgó, en un primer momento, a la provincia como entidad determinada por la agrupación de los municipios y prestadora de los servicios locales. Pronto el Estado confió esta tarea a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos que, aunque desde su creación en el año 1945 era un órgano provincial, ésta se transformó, a través de sucesivas reformas, en un órgano estatal de ámbito territorial en un proceso de centralización de la Cooperación Económica denominada en aquella época la política de PPOS.

La transición política iniciada a finales de los años setenta, que se culminó con la aprobación de la Constitución de 1978, devolvió a la provincia su papel de protagonista como entidad administradora de los fondos económicos de los que se nutre esta Cooperación en una tendencia de descentralización de los PPOS. Desde entonces y hasta la actualidad, y a pesar de los cambios profundos tanto en el ámbito institucional y en el régimen jurídico estatales

introducidos por la Constitución de 1978, la provincia ha sido la entidad a la que se ha confiado la tarea de recibir y administrar las aportaciones económicas procedentes del Estado y, luego además, de las CC.AA dirigidas a financiar esta Cooperación.

Así que los cambios constantes en la regulación de esta cooperación, especialmente en la época preconstitucional, han tenido mucho que ver con la alteración entre las políticas de centralización y descentralización de la gestión de los fondos de PPOS y, como consecuencia de ello, la alteración entre la administración estatal directa a través de sus órganos territoriales (en este caso la CPST) o la gestión descentralizada de la cooperación a través de las Diputaciones provinciales.

Desde el inicio del proceso democrático ha pesado sobre esta institución el recelo de las Comunidades Autónomas hacia las Diputaciones provinciales que se manifestó a través de la tendencia de la mayoría de las CC.AA de establecer sus propios instrumentos de cooperación que se prestan directamente con las entidades locales y sin contar, en la mayoría de los casos, con las Diputaciones provinciales. Este recelo se ha manifestado, igualmente, a través de otras actitudes entre ellas: dejar sin efecto, a través de medidas legales, a buena parte de las competencias de esta entidad y en otros casos el intento, en algunos de los antiguos Estatutos, y especialmente en los Nuevos, de reducir al mínimo las competencias de la Diputación y crear entidades supramunicipales propias de las Comunidades y dotarles de competencias similares de las que ostentan actualmente las provincias; reducir sus aportaciones a la financiación de los PPOS y crear paralelamente fondos de cooperación orientados, principalmente, a los municipios y otras entidades locales supra municipales como son las comarcas, las mancomunidades de municipios y los consorcios y, por último, acudir a la competencia de coordinación que las CC.AA ostentan sobre los PPOS para controlar al máximo este instrumento de cooperación procedente del Estado.

4.4. EL IMPACTO DEL NUEVO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Los cambios institucionales y reglamentarios, llevados a cabo tras la aprobación de la Constitución de 1978, plantearon también otras cuestiones de tipo esta vez jurídico. Se trata aquí de cómo encauzar esta cooperación teniendo en cuenta dichos cambios? Replantear la misma de tal modo que se respete a las Comunidades Autónomas sus competencias garantizadas en la Constitución, en sus Estatutos de Autonomía y en las leyes estatales y autonómicas sobre el régimen local.

La delimitación de la intervención de las CC.AA en este instrumento de cooperación viene regulada en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las Leyes estatales y autonómicas de régimen local. La legitimidad del Estado de financiar, a través de sus aportaciones económicas, a obras y servicios, dirigidos directamente a las entidades locales, hasta el momento no se puso en cuestión debido a la calificación de carácter bifronte otorgada por la Jurisprudencia Constitucional al régimen local.

Igualmente, este instrumento de cooperación planteó, tras los cambios institucionales y reglamentarios mencionados, la cuestión de encauzarlo de un modo que conserve y garantice a las entidades destinatarias de la cooperación su autonomía local garantizada en la Constitución y en las leyes de régimen local. Las entidades locales, como se sabe, disponen de una autonomía local garantizada en la Constitución y en la LBRL. Esta autonomía plantea un problema, en lo que se refiere a la configuración de este instrumento de cooperación, en dos aspectos: de un lado la cuestión de la prestación de las aportaciones económicas que, como sabemos, vienen condicionadas. Y de otro, la cuestión que plantea la naturaleza y calificación del instrumento adecuado para la canalización de las aportaciones económicas procedentes de administraciones superiores dirigidas a financiar proyectos u obras de competencia local, especialmente las aportaciones

estatales, teniendo en cuenta la incidencia que ello podría tener sobre dicha autonomía.

La cuestión de las condiciones y criterios que impone el Estado a las entidades receptoras de la Cooperación para prestar su aportación en la financiación de este instrumento de cooperación y la supuesta incompatibilidad de las mencionadas condiciones con la autonomía local garantizada a las entidades locales, ha sido, y sigue siendo hoy, día una cuestión polémica que suscitó opiniones diferentes en la doctrina, a pesar de que la Jurisprudencia precisó que el hecho que el Estado impone ciertas condicionales a las entidades locales receptoras de sus aportaciones económicas no significa, directa y automáticamente, un ataque directo a la autonomía local de las mismas.

Durante la época de la transición democrática, especialmente las reformas institucionales y reglamentarios de los años ochenta y principios de los años noventa, los cambios constantes en la regulación de la cooperación se han llevado a cabo, en la mayoría de los casos, para la adaptación de este instrumento de cooperación a aquellas reformas profundas, teniendo en cuenta que la descentralización de los PPOS es ya, desde la entrada en vigor de la Constitución, una política definitiva. Concretamente, las reformas aprobadas en el año 1981, a través del Real Decreto 1673/1981, de 3 de julio, sobre regulación de los PPOS y del año 1990, a través del Real Decreto 665/1990, se llevaron a cabo, entre otras razones, para adecuar la regulación de los PPOS a los cambios institucionales y reglamentarios aludidos. Sin embargo, el ir y venir entre las estrategias de unificación y diversificación de las líneas de actuación, relacionado con los cambios constantes en los objetivos que se pretenden alcanzar, permaneció hasta la actualidad como carácter que marca la política de Cooperación Económica en este ámbito.

Los cambios institucionales mencionados no llevaron a replantear el papel de la provincia en esta Cooperación, en los ámbitos territoriales donde se conservó esta institución, ni la competencia del Estado de financiar a través de este instrumento de cooperación a los servicios de competencia local. Sin embargo, el papel mencionado de la provincia de planificar y ejecutar los proyectos u obras financiados por el Estado se ha visto condicionado por las competencias de las CC.AA creados a partir de 1978. En otros ámbitos territoriales, la prestación de esta cooperación se ha otorgado a otras instituciones como son las propias Comunidades Autónomas o los Cabildos y Consejos insulares.

4.5. UNIFICACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN

La regulación de la cooperación económica del Estado con las corporaciones locales, desde su creación hasta la actualidad, se ha caracterizado por un ir y venir entre las estrategias de unificación y diversificación de las líneas de ayuda dirigidas a la financiación de proyectos y servicios. Desde el inicio de esta cooperación en los años cincuenta hasta el comienzo de la transición la casi totalidad de estas ayudas se canalizaban a través de la fórmula de los PPOS.

Sin embargo, a finales de los años setenta empezaron los Planes de Comarcas de Acción Especial y en los años ochenta se iniciaron las acciones de carácter cultural, entre otros planes o programas, que se llevaban a cabo al margen de los PPOS. Los últimos años de la década de los ochenta se puso fin a la los planes comarcales, los planes de carácter cultural y la Acción comunitaria pero, casi simultáneamente, empezaron, con la reforma de esta política de cooperación económica en 1990, los llamados Planes Especiales y Planes Sectoriales en una tendencia de la diversificación de la líneas de actuación de otro tipo.

La reforma de este instrumento de cooperación, llevada a cabo a medios de la década de los noventa, eliminó estos planes específicos unificando la

cooperación que se canalizaba en su momento solo a través de los tradicionales PPOS. Sin embargo, esta política de unificación duró poco tiempo y la regulación actual de esta cooperación abrió dos nuevos ámbitos que son los Planes de Modernización de la Administración Local y los Proyectos con participación de la sociedad civil aprobados y gestionados al margen de los PPOS.

4.6. EL ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN

Con la regulación actual de la Cooperación Económica del Estado con las entidades locales se ha restado protagonismo a las provincias. Esta regulación aprobó varias líneas de ayudas económicas que todas las entidades locales pueden solicitar directamente del Estado.

Otorgar a otras entidades locales distintas de la provincia, especialmente el municipio, la facultad de solicitar, aprobar y gestionar directamente proyectos de obras de este tipo podría ser el inicio de la pérdida de protagonismo que ha tenido la provincia en este instrumento de cooperación y que ha sido hasta la actualidad el instrumento más importante, para no decir el único, puesto a la disposición de la Diputación para llevar a la práctica su competencia más destacada que es la de cooperar jurídica, económica y técnicamente con los municipios.

El papel de la provincia se reduce cada vez más a lo mínimo para salvaguardar sus funciones previstas en la LBRL para la asistencia y cooperación económica con los pequeños municipios en la gestión y prestación de los servicios obligatorios. Después del pronunciamiento del Tribunal Constitucional en su sentencia 109/1998 sobre la competencia de la Diputación provincial de elaborar y aprobar un PPOS, algunos autores han alertado sobre el peligro de reducir a la provincia a “un simple nombre”. Algo que podría despejar el camino hacia su eliminación como escalón territorial como ha llevado a cabo algún Estatuto de Autonomía de los recién aprobados. Los PPOS aprobados y gestionados por las Diputaciones provinciales, que han sido la fórmula histórica de esta cooperación antes de recibir su

denominación actual en el año 1990, se han convertido últimamente en una línea de actuación dentro de este instrumento de cooperación.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS CORPORACIONES LOCALES ANTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

1. INTRODUCCIÓN

En la Introducción General de este trabajo de investigación, hemos dejado claro que la metodología o esquema que hemos optado por seguir en nuestro análisis es el de repartir este estudio en cuatro capítulos, y dedicar el segundo de ellos a estudiar la trayectoria de la Cooperación Económica del Estado con las corporaciones locales hasta la aprobación de la Constitución de 1978. Este es el objeto del presente capítulo.

En este capítulo, por tanto, vamos a estudiar la evolución de la institución de la provincia, resaltando, sobre todo, las etapas que consolidaron su carácter de entidad local, para después centrarnos en la cooperación del Estado con las entidades locales a través de esta institución. Así, estudiaremos, dentro de esta Cooperación, la creación de los PPC y la aportación económica del Estado para la cofinanciación de los mismos como antecedente de la política de los PPOS, de la creación y evolución de la Cooperación Económica del Estado con las entidades locales canalizada a través de la figura de los PPOS y en último lugar, los cambios profundos que conocieron los mismos a partir de 1976 hasta la aprobación de la Constitución de 1978.

La Cooperación Económica del Estado dirigida a cofinanciar obras y servicios de competencia municipal no empezó con la creación de los PPOS a partir de 1958, ya que las aportaciones económicas estatales al esfuerzo cooperador de las Diputaciones se data de más de 10 años antes en la Ley de Bases de Régimen Local de 1945; cuando esta Ley ordenó a las provincias cooperar con los servicios municipales. A partir de esta Ley, y siguiendo el mandato legal, las Diputaciones provinciales empezaron a elaborar los llamados Planes Provinciales de Cooperación (PPC), con el objetivo de llevar a la práctica dicha cooperación. La misma Ley reformada en el año 1951 y articulada en la Ley de 1955, al regular esta Cooperación, ordenó al Estado apoyar a la Diputación a través de aportaciones económicas. Debido a ello, y para analizar el origen de este instrumento de cooperación se ha optado por referir, sea brevemente, a los PPC, subrayando la aportación económica que recibían del Estado en forma de participación en la financiación de los servicios municipales, especialmente los obligatorios, antes de la Creación de los PPOS.

No obstante aquello, el momento más importante en la trayectoria de la política de Cooperación Económica del Estado con las entidades locales fue el de la creación de los PPOS en el año 1958. El análisis de este momento decisivo de creación y consolidación de la Cooperación nos permitió distinguir dentro del mismo dos etapas diferenciables: una primera etapa que empezó desde la fecha de la creación de los PPOS hasta finales de los años sesenta marcada por una evolución normativa notable y el momento que empezó a partir de 1968, marcado por una evolución significativa de la cooperación tanto en el volumen de las aportaciones como en las estrategias de implemento de las subvenciones.

A partir de 1976 esta política de cooperación conoció un cambio profundo, caracterizado por una descentralización de la gestión de los fondos de esta cooperación. Esta descentralización se llevó a cabo en dos fases: la primera empezó a partir de 1976, con la aprobación del Real Decreto 1087/1976 y a partir de 1978 el proceso de descentralización de la

cooperación se culminó con el otorgamiento a la Diputación de la facultad de aprobar los PPOS. En este capítulo se analizarán también los distintos cambios en la regulación de los PPOS en esta época.

2. LA PROVINCIA COMO SOPORTE DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1. LA CREACIÓN DE LA INSTITUCIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ Y LOS REALES DECRETOS DE JAVIER DE BURGOS

La provincia como entidad territorial del Estado, tiene su origen en la Constitución de Cádiz de 1812¹⁰⁸. Con la aprobación de esta Constitución el

¹⁰⁸La bibliografía sobre el origen de la Provincia y su historia es abundante. Vamos a citar aquí solamente algunos trabajos sobre el tema: A. POSADA, *Evolución legislativa de régimen local en España 1812-1909*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, PP. 91 y ss.; L. PAREJO ALFONSO, *Derecho básico de la Administración Local*, Ed. ARIEL, Barcelona, 1988, PP. 55 y ss.; L. MORELL OCAÑA, *El régimen local español*, Tomo I, Ed. Civitas, 1988, PP. 656 y ss.; “La provincia: pasado, presente y perspectivas de futuro”, en *Descentralización y administración local*, J. LUIS MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (coord.), Ed. Universidad de Valladolid, 1992, PP. 67 y ss.; “La concepción constitucional de la provincia como entidad local”, en *Estudios sobre la Constitución española* libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, S. MARTÍN-RETORTILLO (coord.), Tomo IV, Ed. Civitas, Madrid, 1991, PP. 3267 y ss.; “Raíces históricas de la concepción constitucional de la provincia”, *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)* nº 42, abril-junio 1984, Ed. Civitas, PP. 349 y ss.; J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de derecho administrativo general*, Tomo I, Ed. Iustel, Madrid, 2004, PP. 617y ss.; E. ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y Provincias*, Ed. la Federación Española de Municipios y Provincias y el Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003, P.321; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Problemas actuales del régimen local*, Ed. Civitas, 2007, P. 43; E. ROCA ROCA, “Los orígenes constitucionales de la provincia”, en *Provincia y diputaciones provinciales en el Estado de las autonomías*, Ed. Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial, 1982, P. 15 y ss.; S. MARTÍN-RETORTILLO, *La Provincia: pasado, presente y futuro*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, PP. 15 y ss.; S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (dir.) y E. ARGULLOL MURGADAS, “Aproximación histórica al tema de la descentralización 1812-1931”, *descentralización administrativa y organización política*, Ed. Alfaguara, Madrid, 1973, PP. 5 y ss.; J. LALINDE ABADÍA, “El otro de la provincia constitucional en España”, *la provincia en el sistema constitucional*, R. GÓMEZ-FERRER MORANT (dir.), Ed. Civitas, Madrid, 1991, P. 493 y ss.; E. ORDUÑA REBOLLO Y L. COSCULLUELA MONTANER: *Historia de la Legislación de régimen local (siglos XVIII a XX)*, Ed. Iustel y Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008; L. COSCULLUELA MONTANER, “Autonomías y diputaciones provinciales en la Constitución Española”, en “Provincia y Diputaciones provinciales en el Estado de las Autonomías”, *Revista Temas de Administración local* nº 5, Ed. Centro de Estudios Municipales y cooperación interprovincial, 1982, P. 101 y ss.; L. MANZANO PALOMO, *Las competencias de las diputaciones*

territorio se dividió en provincias y cada provincia se dividió en municipios. La provincia se dota, desde entonces, de lo que SANTAMARÍA PASTOR llama “un aparato orgánico doble”¹⁰⁹: de una parte, la Diputación provincial, que tiene la forma de una “asamblea electiva” encargada de las actividades de fomento y la prestación de servicios determinados, y de otra, un Jefe Superior nombrado por el Rey que preside la Diputación, que tiene el carácter de órgano ejecutivo encargado, entre otros cometidos, del orden público. Las Instrucciones de 1813 y 1823 otorgaron a esta institución varias competencias¹¹⁰, entre ellas lo que MORELL OCAÑA llamó actividad social del

provinciales sobre la Garantía constitucional y la garantía institucional, Tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, 2005, (bajo el número T29268).

Para L. MORELL OCAÑA, que, después de exponer el punto de vista que considera a la Provincia como “simple creación artificial del legislador”, afirmó que, el origen de la Provincia en España remonta hasta un tiempo más antiguo que esta fecha de 1812: << una visión más sosegada del tema provincial permite llegar a conclusiones diferentes. Por de pronto, la provincia no es una invención del legislador del primer tercio del siglo XIX. Como tampoco es exclusivamente una circunscripción administrativa creada por el Estado para el mejor desarrollo de algunas de sus funciones. La Provincia es algo más, mucho más que eso: es una formación social típica de la España periférica, que cuenta con un pasado más o menos largo, según los casos; constituye una sustantivación característica de la sociedad periférica, que cuenta con unas claves históricas y sociológicas muy anteriores a 1833>>, *Temas Claves de la Constitución española: La Administración Local*, Ed. Tecnos, 1984, P. 77. Por su parte E. ORDUÑA REBOLLO confirmando la misma opinión dijo: << La existencia de la Provincia en España con anterioridad al siglo XIX como entidad territorial, resulta un hecho históricamente comprobado a la luz de las investigaciones del profesor Artola y sus discípulos en el último tercio del siglo XVI con motivo del servicio de millones impuesto a toda la Corona, a partir de las ciudades con voto en Cortes, con un carácter fiscal, carente de cualquier función administrativa o judicial>>, E. ORDUÑA REBOLLO y L. COSCULLUELA MONTANER, *Historia de la legislación de régimen local (siglos XVIII a XX)*, op., cit., P. 23.

¹⁰⁹J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de derecho administrativo general*, Tomo I, Ed. Iustel, Madrid, 2004, P. 618

¹¹⁰Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, aprobando la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias y el Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, aprobando la Instrucción sobre el gobierno económico-político de las provincias del mismo año.

Sobre el tema de las competencias de las provincias y las Diputaciones provinciales en las Constitución de 1812 y las instrucciones de 1813 y 1823, Vid: el libro de A. POSADA, citado arriba, PP. 91 y ss.

Según A. GUAITA MARTORELL las competencias que la Constitución de Cádiz otorgó a las Diputaciones eran muy variadas entre ellas el << reparto de las contribuciones que hubiesen cabido a la provincia entre sus pueblos y examinar sus cuentas; proponer al Gobierno los arbitrios más convenientes para la construcción o reparación de las obras públicas; recaudación de arbitrios; dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas...>>, “Reflexiones sobre el tratamiento constitucional de la Provincia desde 1812 hasta la vigente constitución de 1978 (mención especial de Extremadura y Cataluña)”, en *Estudios sobre la Constitución española. Libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo IV, op., cit., P. 3255

Estado¹¹¹. Así, el artículo 133 de la última instrucción otorgaba a las Diputaciones competencias en materia de agricultura, industria, artes y comercio¹¹², y los artículos 113 y 114 competencias en materia de construcción y conservación de obras públicas, especialmente los de caminos y canales y los medios necesarios para llevar a cabo aquella atribución.

La provincia alcanza el definitivo perfil de entidad territorial básica para el ejercicio de las competencias del Estado a partir de 1833. Como es sabido, y a través de los destacados esfuerzos de Javier de Burgos, el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833¹¹³, y el Real Decreto de 23 de octubre

¹¹¹L. MORELL OCAÑA, *El régimen local español*, op., cit., P. 743.

Este autor destaca entre las competencias otorgadas a las Provincias en aquellas normas, las que << pasaran a construir la competencia provincial, propiamente dicha, una vez que el gobierno del territorio evoluciona y se produce el desdoblamiento entre Administración Local y Administración estatal periférica. Eso es lo que ocurre con la que se denominará luego actividad social del Estado, cifrada sobre todo en la temática de la beneficencia, salud pública e instrucción>>. Lo mismo destaca E. GARCIA DE ENTERRIA enumerando las funciones de las Diputaciones en aquella época citando entre aquellas funciones la que el autor llama << el germen de una verdadera administración Provincial: aparecen al fin ciertos servicios provinciales y entre ellos especialmente los llamados establecimientos provinciales, que figuran aún entre lo más característico de la función de las Diputaciones: establecimientos de beneficencia, sanitarios, de enseñanza, típicamente.>> , *Problemas actuales del régimen local*, op., cit., P. 50

¹¹²Dice el mismo artículo << Las Diputaciones se ocuparán con el mayor esmero en fomentar en todos los medios posibles la agricultura, la industria, las artes y el comercio. Los planes y proyectos que formen sobre estos objetivos se remitirán al Gobierno. >>. J. A. GONZÁLEZ CASANOVAS, Dijo, citando estas competencias, que: << Las competencias otorgadas a las Diputaciones Provinciales por la Constitución de 1812, desarrolladas y organizadas en la Instrucción para el Gobierno económico-político de las provincias, de 1813, eran las de intervenir y aprobar el repartimiento de las contribuciones entre los pueblos de la provincia; velar por la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar e informar sus cuentas; proponer al Gobierno los arbitrios más convenientes para realizar obras nuevas de utilidad común de la provincia o reparar las antiguas; cuidar de que se establezcan Ayuntamientos donde corresponda que los haya; promover la educación de la juventud; fomentar la agricultura, industria y comercio y proteger a los inventores de nuevos descubrimientos científicos; dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas; formar el censo y la estadística de la Provincia; cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia cumplan con su objetivo y dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la Provincia.>>, *las Diputaciones Provinciales en España: Historia de las Diputaciones 1812-1985*, Ed. Mancomunidad General de Diputaciones de Régimen Común, Madrid, 1986, P. 29

¹¹³E. GARCÍA DE ENTERRÍA en *Problemas actuales del régimen local*, dijo en este sentido: << con independencia de antecedentes en el doceañismo de Cádiz y en su resurrección en el trienio 1820-23, la división provincial española es la obra personal de una de las figuras más grandes, y quizá más olvidadas, de nuestro siglo XIX: el granadino Javier de Burgos. El Decreto de 30 de noviembre de 1833, suscrito por este gran creador, el que acertó a establecer definitivamente la división provincial sobre la que todavía hoy vivimos, modificada sólo en 1925 en cuanto a la división en dos provincias de las Islas Canarias. >>, cit., P. 43

de 1833, supusieron la fijación territorial del mapa provincial español, delimitaron el ámbito de actuación de cada subdelegación de fomento¹¹⁴, creando órganos estatales de ámbito provincial, los que enseguida serían llamados gobernadores civiles.

La Ley provincial aprobada el 20 de agosto de 1870¹¹⁵ constituyó un momento importante en la evolución de la provincia, especialmente en lo que se refiere al inicio de la percepción de su aspecto de entidad local¹¹⁶. El artículo 28 de esta Ley establecía que el presidente de la Diputación es elegido por la propia Diputación, algo que permitió separar por vez primera

Sobre el mismo tema vid: S. MARTÍN-RETORTILLO, *La Provincia: pasado, presente y futuro*, cit.; L. MORELL OCAÑA, *Raíces históricas de la concepción constitucional de la Provincia*, cit., P. 349 y 350.

Dijo este último autor que: << La imagen de la provincia que hemos heredado nos la presenta, en efecto, como una pura y simple creación del legislador, fruto de una concepción determinada del Estado español en la que resalta la intención de uniformidad en su organización, de designio de borrar toda particularidad en el trato y en la administración de los diversos territorios. La provincia nace a la vida constitucional, en este enfoque, con el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, el que se concibe como una especie de borrón y cuenta nueva, como una esponja que borra un pasado histórico, que elimina de este país su fisonomía de país de regiones>>, PP. 349 y 350;

¹¹⁴Según el artículo primero del Real Decreto mencionado, los subdelegados Provinciales de Fomento serán <<la autoridad superior administrativa de la Provincia>>. Como destacó L. MORELL OCAÑA, estos Subdelegados del Ministerio de Fomento <<serán los encargados de favorecer los intereses generales en toda su dimensión y dentro del amplísimo marco de competencias asignadas al propio Ministerio; serán los encargados de estudiar las necesidades locales y de socorrerlas por sí mismos o de proponer al Gobierno los medios para ello. >>, *La concepción constitucional de la Provincia como entidad local*, cit., P. 3276.

Para más información sobre los Subdelegados de Fomento se puede ver también E. ORDUÑA REBOLLO en *Municipios y Provincias*, cit., P.408 y ss.

¹¹⁵Una Ley que, según S. MARTÍN-RETORTILLO, <<supone el primer y más decisivo paso en el proceso de afirmación de la Diputación provincial, en su directa consecuencia con aquellos expresivos propósitos que recogiera su Exposición de Motivos: “El espíritu provincial ha sido y es demasiado enérgico en España para no ver en él una fuerza que conviene a todo trance entrar en la economía general de la nación. Esto no se consigue destruyendo la importancia de las Diputaciones provinciales, sino levantándola hasta la altura de los intereses que representan y de la grande idea que simbolizan”>>, *La Provincia: pasado, presente y futuro*, cit., P. 38

¹¹⁶L. MORELL OCAÑA, resumiendo los logros de la reforma de 1870 en esta materia dijo que: <<La lógica de esta determinación no debe ocultar un hecho de cierta significación: de este modo, el legislador empieza a superar la tendencia ideológica que planeaba desde Cádiz, que intentaba reducir la Provincia a mera fracción del territorio estatal, reconociéndola desde ahora como un agregado de términos municipales. Era, ni más ni menos, el inicio de un giro hacia la identificación del sentido histórico de la Provincia, en cuanto agregado de Municipios polarizado por su capitalidad. Por el momento no se trata, sin embargo, más de una mera intuición legal; la siguiente reforma significativa, la de 1925, avanzará ya, pese a sus contradicciones e inseguridades en este tema, por esta senda que deja abierta el legislador de 1780>>., *El régimen local español*, op, P. 687

esta institución del Gobernador de la provincia, que era hasta el momento el presidente de la Diputación. Con esta reforma la provincia empieza a tener la naturaleza de entidad local¹¹⁷ superando su carácter de entonces como una mera circunscripción estatal¹¹⁸. La Ley provincial de 29 de agosto de 1882 establecía que la elección de los Diputados se hacía a través de sufragio universal, directo y secreto poniendo así fin al sistema electoral restrictivo en vigor hasta entonces. Esta Ley encomendó, según GASCÓN Y MARÍN, << a las diputaciones provinciales la administración de los intereses peculiares de las provincias>>¹¹⁹.

El proyecto de reforma de la Administración Local presentado por Maura a las Cortes en el año 1907 constituyó un avance en el estatuto local de la provincia, y supuso, además, la municipalización de los servicios y el reconocimiento tanto a los municipios como a las provincias, de la posibilidad de mancomunarse. Sin embargo, en lo que se refiere a la consolidación de la naturaleza de la provincia como entidad local, no se ha notado un avance significativo en este sentido.

2.2. LA CONSOLIDACIÓN DE LA PROVINCIA COMO ENTIDAD LOCAL EN EL ESTATUTO DE CALVO SOTELO

El Estatuto provincial de Calvo Sotelo¹²⁰, aprobado por Real Decreto-Ley de 20 de marzo de 1925, que definió la provincia como una entidad local,

¹¹⁷J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de derecho administrativo general*, Tomo I, Ed. Iustel, Madrid, 2004, P. 618 y 619

¹¹⁸L. ÁVILA TATO: "la Provincia y su evolución", en el *libro homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos*, Ed. Colegio Universitario de Estudios Financieros y el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, P.221.

E. GARCIA DE ENTERRÍA refiriendo a esta Ley habla más de un <<reconocimiento sustantivo de la Provincia>> ya que según este autor el reconocimiento expreso de la Provincia como entidad local empezará más tarde en el Estatuto de Clavo Sotelo de 1925, cit., P.52

¹¹⁹J. GASCÓN Y MARÍN, *Tratado de derecho administrativo: principios y legislación española*, Tomo II, *Organización y Materia administrativa*, 13ªEd. Instituto editorial REUS, 1956, P.118.

¹²⁰Redactado en 1925 después de la aprobación del Estatuto municipal de 1924. Sobre la importancia de estos dos Estatutos, especialmente el de las Provincias que interesa aquí más, vid: L. COSCULLUELA MONTANER, en el libro: *Historia de la legislación de régimen local*, cit., PP. 198 y ss.

además de su carácter como demarcación territorial del Estado,¹²¹ constituye otra etapa muy destacada en dicho proceso¹²². En este Estatuto la provincia se consolidó, entonces, como una entidad local encargada de organizar los servicios públicos locales de <<carácter inter y supra municipal>>¹²³. Esta reforma distinguió de manera muy clara entre los intereses del Estado y los específicamente de carácter local, otorgando la realización de los primeros al Gobernador Civil y dejando los segundos en manos de la Diputación provincial¹²⁴. El Estatuto confió a <<las Diputaciones la administración y fomento de los intereses peculiares de la provincia, así como la organización de los servicios de la administración local que no fuesen de exclusiva competencia municipal y los que les delegue o traspase el Estado>>¹²⁵.

¹²¹E. GARCÍA DE ENTERRÍA: dijo << es ahora cuando por vez primera logra plena conciencia la idea de que la provincia es una entidad substantiva y no una mera demarcación de la Administración del Estado>>, cit., P.53.

En la Exposición de Motivos de este Estatuto se dice textualmente: << No se perderá el tiempo recordando el concepto nativo de la Provincia. En los famosos torneos oratorios de las Constituyentes de 1812 quedó precisado con caracteres indelebles. La provincia era, ante todo, una división territorial que el Estado utilizaba en pro de sus servicios y fines; una circunscripción que el Estado creaba para llegar fácilmente, con su acción y tutela, a todos los ámbitos y a todos los ciudadanos. Pero la provincia aparecía también como entidad dotada de fines propios, que debía promover la educación de la juventud y los intereses materiales, y en relación, fundamentalmente, con los Ayuntamientos, de los cuales había de ser una especie de tutor, fiscal, superior jerárquico y hasta consiliario espiritual.>>.

¹²² En la Exposición de Motivos de este Estatuto se dice textualmente que: << El Estatuto provincial descentraliza y ofrece ancha perspectiva para futuras descentralizaciones. En primer término, transfiere a las Diputaciones la construcción y conservación de caminos vecinales, y con ella recursos no inferiores, por de pronto, a la suma que en dicho servicio invertía el Estado; la reforma ahorrará trámites prolijos e inacabables, poniendo término al absurdo centralismo que concentraba los concursos, los repartos, la declaración de utilidad pública de los caminos, etc...etc..., en el Ministerio de Fomento... El Estatuto prevé otras descentralizaciones. Ciertas obras (pantanos, puertos, carreteras, encauzamientos, etc.) y ciertos servicios que, aparte de su interés nacional un tanto difuso, ofrezcan predominio carácter provincial, podrán ser encomendados a las Diputaciones, previa fijación por el Estado de un coeficiente de auxilio que les permita soportar la nueva carga. >>

¹²³L. MORELL OCAÑA, "La concepción constitucional de la Provincia como entidad local", en Estudios sobre la Constitución española: libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Tomo IV, Ed. Civitas, Madrid, 1991, P. 3280.

¹²⁴L. MORELL OCAÑA, *El régimen local español*, cit., P. 691

¹²⁵E. ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y Provincias*, Ed. La federación Española de Municipios y Provincias y INAP, Madrid, 2003, P.552. También es muy interesante la obra de L. MORELL OCAÑA, *La delegación entre entes en el derecho público español*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), Madrid, 1972, PP. 57 y ss.

Según GONZÁLEZ CASANOVAS, las competencias delegadas se otorgaron a la Diputación para que actúe como auxiliar de la Administración del Estado en su ámbito territorial.¹²⁶ Forman parte de dichas competencias delegadas, según el mismo autor, los denominados servicios obligatorios como son los de enseñanza, los servicios de beneficencia y de sanidad entre otros. Para asegurar la prestación de los servicios de carácter sanitario llevados a cabo por los ayuntamientos, el artículo 128 de este Estatuto obligaba a las provincias a <<incluir anualmente en sus presupuestos una cantidad destinada a subvencionar las obras de carácter sanitario que lleven a cabo los Ayuntamientos de la provincia, preferentemente las de abastecimiento de aguas, evacuación de inmundicias y saneamiento de zonas palúdicas>>.

El Estatuto otorgaba a las Diputaciones la facultad de construir y conservar los caminos vecinales. El artículo 133 de este Estatuto establecía que la construcción y conservación de los mismos correría a cargo de las Diputaciones provinciales, que lo financian con sus propios recursos. Además, el mismo artículo estipulaba que el “Estado subvencionará el servicio, durante un periodo de diez años...”.

En esta reforma se empezaba a percibir a la provincia como entidad caracterizada por ser una agrupación de municipios y, en consecuencia de ello, al servicio de los mismos¹²⁷. Este carácter de la provincia como agrupación de municipios suponía un cimiento conceptual y jurídico sobre el cual se fundará después la atribución a la Diputación de la facultad de

¹²⁶J. A. GONZÁLEZ CASANOVAS en *las Diputaciones Provinciales*, citado antes, se refirió a estas competencias diciendo que << En general, podemos decir que en el Estatuto se perfilan claramente una serie de competencias delegadas por el Estado a las Diputaciones, para que éstas actúen de hecho como auxiliares de la Administración estatal, y en ellas pueden incluirse, en primer lugar, la recaudación de las contribuciones del Estado en la Provincia, las concesiones administrativas, los servicios obligatorios que se le imponen por ley en materia de Beneficencia, Sanidad, Enseñanza, Instituciones locales y la tutela de los Municipios, especialmente los pequeños y pobres, y la misma función de servicios intermunicipales en todo aquello que cada Municipio no puede hacer por sí solo>>, cit., P. 126

¹²⁷L. MORELL OCAÑA, *El régimen local español*, cit., P. 691

cooperar económica y jurídicamente con las entidades locales radicados en su ámbito territorial. Algo que se ha concretizado en la Ley de Bases del Régimen Local de 1945.

3. EL INICIO DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LOS ENTES LOCALES

La Ley de Bases de Régimen Local de 1945 reguló por vez primera la función cooperadora de la provincia cuando ordenó a la misma de cooperar con las entidades locales radicadas en su ámbito territorial. La articulación de esta Ley y la Ley de Haciendas Locales de 1953 en una sola norma denominada Ley de Bases de Régimen Local en el año 1955, dio un impulso de gigante a esta función cooperadora a través de dos medidas importantes: la definición de la provincia como entidad determinada por la agrupación de municipios y la ordenación a la misma elaborar y aprobar los llamados Planes Provinciales de Cooperación en cuya financiación participará el Estado a través de aportaciones financieras, que fueron el germen de lo que se denominará poco después PPOS. En este epígrafe analizaremos las distintas etapas que marcaron el inicio de la Cooperación Económica del Estado con las entidades locales.

3.1. LA PROVINCIA COMO ENTIDAD LOCAL INTERMEDIARIA PRESTADORA DE SERVICIOS EN SU ÁMBITO TERRITORIAL

La aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local en el año 1945 constituyó una reforma trascendental en el ámbito local y especialmente para la institución de la provincia y su protagonismo en materia de desarrollo económico y social a nivel regional, pero también como entidad local intermediaria encargada de asistir y cooperar económica y técnicamente con los municipios.

La Ley mencionada otorgaba, según MORELL OCAÑA, a la provincia, teniendo en cuenta su carácter de entidad intermediaria, dos esferas de

actuación: una “esfera de actuación ajena” y otra propia. En su esfera de actuación ajena, la provincia llevaba a cabo funciones derivadas de su carácter como entidad local formada por la agrupación de municipios y como entidad territorial del Estado. Las provincias como entidades de agrupación de municipios tendrán a partir de ahora la función, entre otras, de auxiliar y cooperar económicamente con los municipios además de las atribuciones que tenían y siguen teniendo y que consisten en la realización de tareas del Estado en el ámbito local y el apoyo en la ejecución de éstas.

Al margen de esta doble intervención en la “esfera de actuación ajena”, la provincia tiene una esfera de actuación específica propia¹²⁸. Las tres esferas de actuación otorgadas a la provincia guardan una relación con la posición otorgada a la provincia en el ordenamiento jurídico y en la que, según el mismo autor, << quedan alojados estos tres contenidos: el apoyo al medio rural, la realización de tareas propias de la esfera competencial originariamente del Estado, y el discrecional desenvolvimiento de actividades de promoción de los intereses provinciales>>¹²⁹. Como instrumento al alcance de la provincia para el apoyo del medio rural viene la cooperación y el auxilio a los municipios como se destacará en las siguientes líneas.

¹²⁸L. MORELL OCAÑA “La competencia de fomento de las Diputaciones provinciales” en *La provincia en el sistema constitucional*, cit., P. 128

En lo que se refiere al apoyo al medio rural explica el mismo autor que << La Diputación, pese a contar con una organización en la que predominan competencias estamentales de la ciudad capital, dispensa protección a una sociedad rural políticamente silente y que se va adentrando en una creciente decadencia. La columna vertebral de esta actividad se encuentra en la cooperación>>, en *La Provincia en el sistema constitucional*, cit., PP. 127 y 128.

Por su parte E. GARCIA DE ENTERRIA destacó en lo que se refiere a este asunto que: << La Ley de Régimen Local vigente (de 1945) estructurada sobre la base 17 de julio de 1945, ha aportado en cuanto a la concepción jurídica de la Provincia alguna novedad. En el orden puramente teórico, por de pronto, ha querido de lado expresamente a la tradicional definición legal de la Provincia como “división” del Estado; pero ha caído para ello en otra idea reprochable técnicamente, la de entender que la provincia es una “agrupación de municipios”, lo cual no es exacto>>, *Problemas actuales del régimen local*, cit., P. 54

¹²⁹L. MORELL OCAÑA “La competencia de fomento de las Diputaciones provinciales” en *La provincia en el sistema constitucional*, cit., P. 128.

3.2. LA PROVINCIA COMO ENTIDAD ENCARGADA DE COOPERAR CON LOS MUNICIPIOS DE SU ÁMBITO TERRITORIAL

En la Ley de Bases de Régimen Local de 1945 se reguló por vez primera una nueva facultad otorgada a las Diputaciones provinciales que consistía en la competencia de esta entidad de cooperar técnica, jurídica y económicamente con los municipios radicados en su ámbito territorial. Esta cooperación conoció un impulso muy importante en la Ley sobre las Haciendas Locales aprobada el 3 de diciembre de 1953 cuando ordenó la creación, en su base novena, en el presupuesto provincial un crédito destinado a financiar los servicios obligatorios municipales, especialmente en los municipios con capacidad económica muy reducida y que no podían, con sus medios propios, financiar aquellos servicios. La cooperación provincial a los servicios municipales, dirigida de manera especial, según la Base 43 de la Ley de Bases de Régimen Local, hacia los pequeños municipios, se llevaba a cabo a través de la figura de los PPC¹³⁰.

3.3. LOS PLANES PROVINCIALES DE COOPERACIÓN

La Ley de Bases de Régimen Local del año 1955 creó por vez primera en su artículo 257.1 los PPC puestos a la disposición de las Diputaciones provinciales para llevar a la práctica la facultad de asistir y auxiliar a las entidades locales menores, especialmente los municipios pequeños. Los PPC fueron la primera figura creada para que las provincias, con sus recursos propios y con las aportaciones procedentes del Estado y sus organismos autónomos, acudan a socorrer y asistir a los municipios y otras entidades

¹³⁰ Para la financiación de los Planes provinciales de cooperación, la Ley de Haciendas locales de 3 de diciembre de 1953, creó el arbitrio sobre la riqueza provincial como puso en énfasis F. MARTINEZ FERNANDEZ en su trabajo intitulado: "La cooperación provincial a los servicios municipales: el plan provincial de cooperación", *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica (REALA)*, nº 260, octubre-diciembre, INAP, 1993.

En palabras de este autor: << La financiación de la cooperación se establece en la Ley de Bases de Haciendas Locales de 3 de diciembre de 1953, que crea el arbitrio de riqueza provincial, debiendo de dedicar a la función cooperadora una cuantía de ese arbitrio que anualmente fijaría el Ministerio de la Gobernación, refiriéndose solo a municipios inferiores a 20.000 habitantes, y núcleos de población de otros mayores separados del casco y de escasa densidad.>>, cit., P. 742

locales en la instalación de las obras y la prestación de los servicios, especialmente la instalación y la prestación de los servicios obligatorios.

Estos planes los redactaba la Diputación¹³¹ con la participación de los ayuntamientos interesados, y los aprobaba el Ministerio de la Gobernación de manera definitiva¹³². La cooperación de las Diputaciones a través de los Planes Provinciales se dirigía a la totalidad de los servicios municipales, pero, de manera especial y prioritaria, a los servicios obligatorios¹³³. Estos últimos son, según el artículo 255.3, los mínimos previstos en los artículos 102 y 103 de la misma Ley.¹³⁴

¹³¹El artículo 257 de la Ley Régimen Local mencionado arriba decía: << Para el desarrollo de la cooperación redactarán las Diputaciones, oídos los Ayuntamientos planes bienales ordinarios, que se ejecutarán anualmente>>.

¹³²Artículo 257.4 de la Ley decía: << Los expedientes así formados se elevarán al Ministerio de la Gobernación para su aprobación definitiva y resolución, en todo caso, y sin ulterior recurso, de las reclamaciones que en alzada se hubieran formulado contra los mismos>>.

Las fases de aprobación de estos planes son las siguientes: a) petición de los municipios; redacción del Plan por la Comisión de Cooperación Provincial; aprobación por el Pleno de la corporación provincial; exposición al público durante treinta días mediante anuncio inserto en el Boletín Oficial de la Provincia; aprobación por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos; y aprobación definitiva por el Ministerio de la Gobernación a través del Servicios de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales.

Para más detalle sobre el tema vid: J. BILBAO AMÉZAGA, *“Notas sobre cooperación provincial a los servicios municipales, (la moderna legislación que regula la ayuda económica del Estado a los municipios)*, Ed. la Diputación de Vizcaya, Bilbao, 1958, P.95; también se puede volver en este asunto a J. PELAYO MARCO, *Planes provinciales de obras y servicios: la Cooperación provincial*, INAP, Madrid, 1971 P. 35 a 37

¹³³El artículo 255.1 del texto refundido de la Ley de Régimen Local. Un artículo que destaca claramente el carácter obligatorio de esta cooperación para las Diputaciones y los cabildos insulares. Dijo el mismo << Las Diputaciones provinciales y Cabildos Insulares tendrán la misión obligatoria e inexcusable de cooperar a la efectividad de los servicios municipales>>. Merece la pena destacar aquí que a partir de la aprobación del Reglamento de Servicios de las corporaciones locales, los Cabildos insulares son encargados en los archipiélagos de llevar a cabo esta cooperación (art.156.1).

¹³⁴El mismo artículo en su párrafo cuatro establece un orden de prioridad dentro de estos servicios mínimos obligatorios. Este orden de preferencia es el siguiente: a) abastecimiento de agua potable; abrevaderos y lavaderos; b) alcantarillado; c) alumbrado público; d) Botiquín de urgencia; e) baños públicos; f) matadero; g) mercado; h) extinción de incendios; h) campos escolares y deportes; esta cooperación abarcará también <<la redacción de Planes de Urbanización, construcción de caminos municipales o rurales y otras obras y servicios de la competencia municipal.>> , en J. BILBAO AMÉZAGA, *Notas sobre cooperación provincial a los servicios municipales*, cit., P.15. Para más detalles sobre el tema, se puede volver a J. LUIS GONZALEZ BERENGUER, cit., PP. 693 y ss.

Esta cooperación de la provincia, dirigida a los servicios municipales, era obligatoria para las Diputaciones¹³⁵ y Cabildos Insulares y alcanzaba, sobre todo, a los servicios obligatorios que no pueden ser establecidos por los ayuntamientos. Se dirigía a las entidades con un número de habitantes menor de 20.000, según el artículo 161 del Reglamento de Servicios.¹³⁶

3.4. LAS FORMAS DE COOPERAR DE LA PROVINCIA

Según el artículo 255 del texto articulado de la Ley de Bases de Régimen Local de 1955 existan varias formas a través de las cuales la provincia pueda materializar su facultad de cooperar con los municipios. Aquellas formas, entre otras, son: la orientación económica y técnica; asistencia, igualmente, económica y técnica en la redacción de estudios y proyectos; otorgamiento de subvenciones; ejecución de obras e instalación de servicios; anticipos económicos reintegrable etc.¹³⁷

Los medios que tenían las Diputaciones a su alcance para llevar a cabo esta cooperación eran los tres tipos siguientes, según establece el artículo 255.1 de la LRL:

¹³⁵Artículo 255.1 de la LRL y el artículo 156.1 del Reglamento de Servicios de 17 de junio de 1955.

La referencia a los Cabildos Insulares en el artículo del Reglamento de Servicios mencionado va dirigida a los cabildos de las Islas Canarias como se puede ver en los artículos 210 de la LRL y 421 a 426 del Reglamento de organización, funcionamiento y Régimen Jurídico

¹³⁶Según J. BILBAO AMÉZAGA, << Este artículo tiene una regla general y una excepción. La regla general es que la cooperación alcanzará a los municipios menos de 20.000 habitantes y la excepción es que puede alcanzar a los superiores a 20.000 siempre que se aplique a núcleos rurales y que estos núcleos no excedan de 10.000 habitantes>>, cit., P.16.

¹³⁷Decía este artículo que: << las formas de cooperación de la provincia con los municipios serán los siguientes:

- a) Orientación económica y técnica;
- b) Ayudas de igual carácter en la redacción de estudios y proyectos;
- c) Subvenciones a fondo perdido;
- d) Ejecución total de obras e instalación de servicios;
- e) Anticipos económicos de carácter reintegrable;
- f) Creación de Cajas de Crédito para facilitar a los Ayuntamientos operaciones de préstamo a corto plazo;
- g) Cualesquiera otras que apruebe el Ministerio de la Gobernación>>.

- a) Los medios económicos que especialmente se señalan en la Ley
- b) Las subvenciones de cualquier otra procedencia.
- c) La ayuda financiera que conceda el Estado

En cuanto a los medios económicos previstos en la Ley, se trata del arbitrio sobre la riqueza y la cooperación¹³⁸ previsto en el artículo 629 de la misma Ley. Por lo que se refiere al segundo de los medios citados que habla de las subvenciones de cualquiera otra procedencia, se puede entender, según BILBAO DE AMEZAGA, que el legislador se refería a <<las aportaciones económicas realizadas por personas naturales o jurídicas privadas>>¹³⁹

En el caso del tercero de los medios mencionados para la financiación de la cooperación y que hablaba de la ayuda financiera que conceda el Estado, nos decía ESTÉVEZ CEPEDA que esta ayuda no llegó a tener efectividad¹⁴⁰, debido a que la aportación económica del Estado a este instrumento de cooperación se reorientó para ser canalizada a través de otro instrumento de cooperación que se acaba de crear como tendremos la oportunidad de subrayar más tarde.

¹³⁸Según J. BILBAO AMÉZAGA, la cooperación de las Diputaciones con los ayuntamiento es la “razón de ser del arbitrio” mencionado: << las Circulares de 30 de julio de 1956 y 1957 nos vuelven a decir que las Diputaciones, al decidir sobre el presupuesto ordinario, serán austeras para ellas y tendrán la máxima dedicación a la labor cooperadora, lo que significa en palabras más vulgares que casi toda, la máxima, la recaudación de la fuente de ingresos más importantes de las Provincias debe de dedicarse a la fundamental labor de cooperación>>, cit., P. 2

¹³⁹ J. BILBAO DE AMÉZAGA, cit., P. 45.

¹⁴⁰ Dijo este autor: en << La Ley de Régimen Local de 1955 ya exigía la elaboración de unos Planes Provinciales de cooperación a los servicios municipales e incluso preveía (art. 255) para los mismos la ayuda financiera del Estado, aunque luego no llegase a tener efectividad>>; E. ESTÉVEZ CEPEDA, “Bases y perspectivas de los planes provinciales de cooperación, la coordinación interadministrativa”, en *Comunidades Autónomas y gobiernos locales*, Ed. Diputación de Barcelona, 1987, P. 249

3.5. LA DEFINICIÓN DE LA PROVINCIA COMO ENTIDAD DETERMINADA POR LA AGRUPACIÓN DE MUNICIPIOS Y LA COOPERACIÓN ECONÓMICA CON LAS ENTIDADES LOCALES

La figura de la provincia como agrupación de municipios apareció por vez primera en la Ley articulada de 16 de diciembre de 1950¹⁴¹. El texto de la Ley de Bases de Régimen local de 1945, como se sabe, sufrió varios cambios¹⁴² antes de consolidarse en la Ley de bases de régimen local de 1955¹⁴³. El origen de la cooperación provincial con las entidades locales, sea a través de la figura de los Planes Provinciales de Cooperación o a través de los PPOS, tiene su justificación en aquella concepción de la provincia como agrupación de municipios¹⁴⁴.

3.6. APORTACIÓN DEL ESTADO A LOS PLANES PROVINCIALES DE COOPERACIÓN COMO INSTRUMENTO DE COOPERACIÓN ORIENTADO A LOS SERVICIOS MUNICIPALES

La cooperación de la provincia con los municipios se orientaba a auxiliar todos los servicios municipales, especialmente, entre aquellos, los servicios calificados como servicios obligatorios. Este esfuerzo cooperador de

¹⁴¹L. PAREJO ALFONSO, en: "La provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios; fines básicos y competencias mínimas", en *La provincia en el sistema constitucional*, op., cit., P. 85.

¹⁴² Primero en la Ley articulada de 16 de diciembre de 1950 que reguló la Cooperación Provincial a los servicios municipales en sus artículos 255 a 258; y luego en la Ley de 3 de diciembre de 1953 de modificación de la Ley de Bases de Régimen Local y el Decreto de 18 de diciembre del mismo año que establecía las normas para el desarrollo provisional de la misma Ley, y por último la regulación definitiva en el texto refundido de la Ley de 24 de junio de 1955 de Régimen Local y en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio del mismo año en los artículos 156 a 182.

¹⁴³Sobre la importancia de esta reforma de la Ley de Bases de Régimen Local en lo que se refiere a la consagración del papel protagonista de la Provincia en la vida local vid: E. GARCIA DE ENTERRIA, *Problemas actuales del régimen local*, cit., P. 55 y ss.

¹⁴⁴Vid sobre ello L. PAREJO ALFONSO, "La provincia como entidad determinada por la agrupación de municipios; fines básicos y competencias mínimas", en *La provincia en el sistema constitucional*, R. GOMEZ-FERRER MORANT, (dir.), Ed. Civitas y Diputación de Barcelona, Madrid, 1992, PP. 85 y 86.

Según F. MARTÍNEZ FERNANDEZ, << Los planes de cooperación, que con un nombre u otro, tienen siempre la finalidad de implantar o desarrollar los servicios municipales, están muy ligados al nacimiento del concepto de Provincia como ente formado por la agrupación de municipios>>, "La cooperación provincial a los servicios municipales", cit., P. 741

la provincia recibirá, según la Ley de Bases de Régimen Local de 1945, el apoyo financiero del Estado.

En la Base 43 de la Ley de 1945, se preveía claramente dicha aportación anual en el caso de la construcción de caminos vecinales. Más clara todavía ha sido la previsión del artículo 255¹⁴⁵ del Texto articulado de la misma Ley de 16 de diciembre de 1950. Este artículo decía, igualmente, que la cooperación del Estado se orientaba de manera prioritaria a la construcción de caminos dejando una posibilidad de que ésta pueda financiar otras obras o servicios de la competencia de las entidades locales.

El artículo 255 de la Ley Régimen local de 1955 señaló que la cooperación provincial a los servicios municipales tendrá como uno de sus fuentes de financiación “las ayudas financieras que conceda el Estado”¹⁴⁶.

La aportación del Estado a los PPC duró muy poco tiempo y se crearon casi inmediatamente los llamados Planes Provinciales de Obras y Servicios, que a través de los cuales se canalizaban desde entonces las aportaciones del Estado dirigidas a la financiación de obras y servicios locales¹⁴⁷.

¹⁴⁵Según este artículo << La provincia cooperará a la efectividad de los servicios municipales, principalmente de los obligatorios que no puedan ser establecidos por los Ayuntamientos, y recibirá para ello del Estado la ayuda financiera a que aluden los artículos siguientes>>. Sin embargo esta ayuda viene en el artículo 258 que la límite a la construcción de caminos <<mientras sea necesario>> como subrayo perfectamente J. LUIS GONZALEZ BERENGUER, cit., P. 693.

¹⁴⁶ Lo mismo dice el Reglamento de Servicio de las Corporaciones locales en su artículo 169.1

¹⁴⁷ T. R. FERNANDEZ GARCÍA, detalló en un trabajo muy importante el efecto que la creación de los PPOS dejó sobre los planes provinciales de cooperación y sobre todo las consecuencias de aquello sobre la figura y la imagen de la provincia y el régimen local en general: dijo este autor: << el legislador español parecía haber optado claramente a favor del protagonismo provincial en la Ley de 3 de diciembre de 1955, al reforzar decididamente la hacienda de la Diputación. Los puntos de apoyo de este protagonismo provincial fueron claramente puestos de relieve por García de Enterría y no permitían abrigar dudas: absorción financiera del Municipio por la Provincia, encomendando a ésta la tutela de los municipios inferiores a veinte mil habitantes, a través del recurso especial de nivelación de presupuestos, con lo que sólo ciento cincuenta y tres municipios quedaban al margen de la provincialización; absorción de funciones, mediante la introducción de los planes bienales de cooperación a los servicios municipales. A partir de ese momento, la Provincia, definitivamente institucionalizada como entidad local en el texto de 1945-1955, parecía iniciar un camino importante que la convertiría en interlocutor válido y colaborador insustituible de la Administración estatal, presupuestos ambos de una verdadera, efectiva y eficaz revitalización del régimen local. Los equívocos tradicionales, interesadamente potenciados, pudieron más, sin embargo, y las esperanzas suscitadas

Las aportaciones económicas procedentes del Estado, orientadas a la cofinanciación de los PPC, constituyeron el germen de lo que más tarde se denominaba la Cooperación Económica del Estado con las corporaciones locales.

4. LA CREACIÓN DE LOS PLANES PROVINCIALES DE OBRAS Y SERVICIOS COMO FIGURA HISTÓRICA DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS CORPORACIONES LOCALES

A partir de 1957, a través del artículo 16 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 1958¹⁴⁸, se crearon los Planes Provinciales de Obras y Servicios¹⁴⁹ como figura paralela a los Planes Provinciales de

quedaron muertas en el momento mismo en que acaban de florecer. Ya en el mismo libro en que García de Enterría anunciara la provincialización de nuestro Régimen Local hubo que incluir in extremis un clarinazo de alerta, ante la introducción en nuestro ordenamiento, a través de la Ley Presupuestos de 26 de diciembre de 1957, de los llamados planes provinciales de obras y servicios, financiados con dinero estatal y gestionados por órganos también estatales, las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, dominadas por funcionarios estatales, y dirigidas en última instancia en cuenta a estos planes por la Presidencia del Gobierno. Desde ese momento el protagonismo prestacional en la esfera provincial quedó planteada en una tensión equívoca, cuyo desenlace era bien previsible desde los primeros momentos: Diputación Provincial y planes de cooperación a los servicios municipales versus “contra-Diputación” de funcionarios (Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos) y planes provinciales de obras y servicios. >>, “La Provincia en el panorama actual del régimen local español”, en *Descentralización administrativa y organización política*, S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (dir.), Ed. Alfaguara, Madrid, 1973, P. 506 y 507

¹⁴⁸Dijo la mencionada Ley en su exposición de motivos: << Se autoriza la formación de Planes Provinciales de inversión que serán ayudados por el Estado, a cuyo objetivo se concede un crédito de mil millones de pesetas, al que se incorporan además las partidas que en presupuestos anteriores venían ya atendiendo en varios departamentos ministeriales inversiones de rango provincial>>.

¹⁴⁹Sobre el tema de los Planes Provinciales de Obras y Servicios se puede consultar los trabajos de: J. IGNACIO TRUEBA JAINAGA, *Análisis de los Planes Provinciales de Obras y Servicios* Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1980; la obra del mismo autor junto con F. GARCÍA PERROTE titulada: *los Planes Provinciales: Estudios de las Diputaciones Provinciales*, Ed. INAP, Madrid, 1978; la obra publicada por el INAP en el año 1977 intitulada: *Planes Provinciales de Obras y Servicios LVII Seminario de Investigación*; E. GARCÍA DE ENTERRÍA: “Los Planes Provinciales de Obras y Servicios” estudio insertado al final del libro *Problemas Actuales de Régimen Local* cit., P. 160 y ss.; “Prefectos y Gobernadores Civiles: el problema de la administración periférica en España” (estudio preliminar del mismo autor en el libro: *Los prefectos y la Francia provincial* de B. CHAPMAN, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959, PP. 7 y ss.; J. BILBAO AMÉZAGA, *Notas sobre cooperación provincial a los servicios municipales*, cit.,; el libro de la PRESIDENCIA DEL GOBIERNO intitolado: *Doce años de Planes Provinciales 1958-1969*, Secretaria General Técnica, Servicios Central de planes

Cooperación, que recibirá, a partir de este momento, la totalidad de la cooperación financiera del Estado dirigida a la cofinanciación de los servicios municipales¹⁵⁰. Esta figura recibió, desde entonces, la denominación de Planes Provinciales de Obras y Servicios¹⁵¹.

4.1. REGULACIÓN DE LOS PLANES PROVINCIALES DE OBRAS Y SERVICIOS EN EL DECRETO DE 13 DE FEBRERO DE 1958 Y EL INICIO DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ECONÓMICA CON LAS ENTIDADES LOCALES

La aprobación del Decreto de 13 de febrero de 1958 fue el inicio de la política de los PPOS, elaborados anualmente, en cada provincia, por la CPST y financiados con aportaciones procedentes del Estado además de los recursos que aportaba la Diputación a cargo de sus presupuestos. Este Decreto¹⁵² se

provinciales, Madrid, 1970; A. NIETO GARCIA, "Cooperación y asistencia", cit., P. 155; J. IGNACIO TRUEBA JAINAGA en *Análisis de los planes provinciales de obras y servicios*, cit., P. 9; M. GARCÍA VELASCO, "Equidad espacial y equipamiento local: la política de cooperación local y los planes provinciales", *Revista de Estudios Regionales*, nº 23 enero-abril, Ed. Universidad de Andalucía, 1989, P.29; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Problemas actuales de régimen local*, cit., P. 161 entre otros.

¹⁵⁰ El artículo 1.4 del Decreto de 13 de febrero de 1958 fue muy claro en este sentido cuando decía que <<No podrán concederse subvenciones ni ayudas económicas de cualquier tipo por parte del Estado u Organismos paraestatales para obras o servicios a que se refieren los párrafos anteriores que no figuren en el correspondiente plan provincial o comarcal, aprobado en la forma que preceptúan los artículos siguientes>>.

Sin embargo, la Orden de 21 de julio del mismo año admitió la posibilidad de que las obras ejecutadas por las corporaciones locales reciban subvenciones del Estado o sus organismos autónomos como había mencionado J. LUIS GONZALEZ BERENGUER en su trabajo importante en este tema titulado: "Los planes provinciales de obras y servicios", cit., P. 699

¹⁵¹<< el objetivo principal de estos Planes provinciales se reduce fundamentalmente a los siguientes fines: 1) colaborar a las obras y servicios de interés local, por medio de la oportuna ayuda material del Estado, con una relación aneja de la aportación provincial y municipal, coordinando su aplicación. 2) cooperar a la restauración de la organización municipal. 3) Alcanzar una infraestructura económico-social, apropiada para el desarrollo armónico entre las diferentes regiones españolas, fomentando la elevación de nivel de vida en nuestros municipios y provincias; desarrollando a tal fin las áreas atrasadas de nuestra patria>>; J. PELAYO MARCO, "Planes provinciales de obras y servicios: la Cooperación provincial", cit., P.10 y 11

¹⁵²Este Decreto ha sido desarrollado por varias normas que se aprobaron a lo largo del mismo año entre ellas la Orden ministerial de 29 de marzo de 1958 para la aplicación del mismo Decreto, la Orden ministerial de 28 de junio estableciendo normas sobre contratación, intervención y ordenación de gastos y pagos y la Orden de 21 de julio ampliando el texto de la Orden anterior a través de un apartado dedicado a obras ejecutadas por las corporaciones locales. Pero también a través de otras normas que se aprobaron más tarde como <<la Orden de 14 de enero de 1961, por la que se crea la oficina de Planes Provinciales dependientes de la Secretaria General Técnica de la Presidencia del Gobierno, y la de 21 de febrero de 1964 del Ministerio de Hacienda, por la que se dictan normas para la

aprobó como desarrollo del artículo 16 de la Ley de Presupuestos del Estado, de 26 de diciembre de 1957, para el bienio 1958-1959. El mismo autorizaba al Gobierno la facultad de crear planes provinciales los cuales recibían ayudas a cargo de los Presupuestos del Estado y de sus organismos públicos. Esta norma, a pesar de las modificaciones que se introdujeron a su texto, va a regular los PPOS hasta 1976, año en que fue derogada definitivamente.

4.1.1. El objeto de los Planes Provinciales de Obras y Servicios

El Decreto de 13 de febrero de 1958, inicia su regulación de los PPOS precisando que el objeto de estos planes son <<obras y servicios de carácter eminentemente provincial o local que precisen para su ejecución la colaboración económica del Estado o de organismos paraestatales>>¹⁵³. En seguida, el párrafo segundo del mismo artículo precisaba que el término "eminentemente provincial y local" se refería a las obras y servicios previstos en los artículos 101, 128, 143 y 287 de la Ley de Régimen Local.

Ya sabemos, por el artículo 16 de la Ley de Presupuestos, visto antes, que las obras a realizar en los PPOS son, principalmente, las que permitirán a los ayuntamientos cumplir con los servicios que estos tienen obligación de prestar por mandato de la Ley. Sin embargo, el Decreto, en el número tres de su artículo mencionado, enumera lo más destacado de dichas obras y servicios. Se trataba de los siguientes servicios:

- Establecimiento de aguas y saneamiento,
- Obras e instalaciones de electrificación,
- Comunicaciones,
- Pequeños regadíos,
- Centros sanitarios,
- Centros culturales,

contratación, intervención y ordenación de los gastos de las obras y servicios incluidos en los Planes Provinciales>>. J. IGNACIO TRUEBA JAINAGA, cit., P.18

¹⁵³Artículo 1.1 del Decreto analizado

- Centros religiosos,
- Centros de asistencia social
- Construcción de mercados¹⁵⁴.

Es importante destacar que tales servicios se financiarán con ayuda del Estado, y que toda la ayuda pública que aportará el Estado o sus organismos públicos a las entidades locales se canalizará únicamente a través de los PPOS¹⁵⁵.

4.1.2. El proceso de elaboración, aprobación y ejecución de los Planes Provinciales de Obras y Servicios

Según el Decreto de 13 de febrero, la aprobación de los PPOS pasa por tres etapas importantes: la redacción de los proyectos de los PPOS por las CPST; de otra parte y sin conexión con ésta, el Ministerio de Hacienda, después de consultar los diferentes departamentos ministeriales, enviará un informe a la Presidencia del Gobierno sobre los créditos que en el mismo año se administrarán por las CPST; y la última etapa que consiste en la aprobación por la Presidencia del Gobierno (Comisión Delegada Asuntos Económicos) de los PPOS.

Ahora, y después de esta fase de aprobación de los PPOS, comenzará la ejecución. Veamos, con un poco de detenimiento, cada una de estas distintas

¹⁵⁴ Art. 1.3

¹⁵⁵El artículo 1.4 del Decreto decía que << no podrán concederse subvenciones, ni ayudas económicas de cualquier tipo por parte del Estado u Organismo paraestatal para obras y servicios que no figuren en el correspondiente Plan Provincial o Comarcal>>.

Sobre lo mismo insistió igualmente la Orden de 29 de marzo de aplicación del Decreto de 13 de febrero que afirmaba en su artículo 1.6 que: <<en ningún caso se concederán subvenciones ni ayudas económicas de cualquier tipo para la realización de obras de carácter local o provincial sin que estén incluidas en los planes respectivos>>. E. GARCÍA DE ENTERRÍA en lo que se refiere a este punto pone en duda la legalidad de esta medida criticando la modificación de la Ley a través de normas de rango más bajo (Decreto y orden), cit., P.165 y 166.

El objetivo de esta medida, según J. IGNACIO TRUEBA JAINAGA, era <<que los Planes Provinciales de Obras y Servicios sean el único puente coordinador entre la Administración Central y la Administración Local en lo referente a la ejecución de obras y la prestación de servicios a los vecinos>>, cit., P.14

etapas de este proceso de elaboración y aprobación de los Planes Provinciales:

4.1.2.1. La elaboración de los Planes Provinciales de Obras y Servicios por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos

Antes del 1 de septiembre de cada año, las entidades locales interesadas habrían de solicitar de la CPST ¹⁵⁶ la inclusión de sus obras o servicios en el Plan, elaborando una propuesta del proyecto de obra o servicio que pretenden realizar con una ayuda o subvención del Estado.

La CPST puede incluir la propuesta en el proyecto del Plan, que elevará al Gobierno para su aprobación, o no; también puede añadir al mismo otras obras o servicios que ella juzgue necesarios o pertinentes para incluirlos en el Plan¹⁵⁷.

La propuesta de una obra o servicio debía ir acompañada de una memoria en la que se analizaba con detalle los costes del proyecto con la mayor aproximación posible. La propuesta mencionada debía destacar la situación económica en el futuro de la zona afectada; también se debía abordar en la misma las perspectivas de futuro en lo que al desarrollo económico se refiere subrayando la incidencia que tendría la realización de las obras sobre ello. La propuesta debía destacar, por ello igualmente, la situación de empleo en la provincia: se debe incluir en la propuesta la situación de empleo en la zona en cuanto al “pleno empleo, paro forzoso, escasez de mano de obra”¹⁵⁸.

La CPST debía enumerar, en la propuesta, las obras que se preveía

¹⁵⁶En lo que se refiere a la tramitación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios es importante el trabajo de J. LUIS GONZALEZ BERENGUER, “Los planes Provinciales de Obras y Servicios”, cit., P. 709 y ss.

¹⁵⁷La CPST elabora y selecciona los proyectos de PPOS teniendo en cuenta los siguientes criterios: la prioridad y urgencia de las obras; la subvención total que les ha correspondido; las solicitudes concretas recibidas de sus respectivos Municipios; el estado general de necesidades de la Provincia.

¹⁵⁸Art.8 del Decreto de 13 de febrero de 1958

llevar a cabo en el mismo año y que requerían, para su realización, una ayuda del Estado; dichas obras debían ser clasificadas en obras productoras de renta o no productoras de renta. La propuesta incluía, también, la forma de financiación; mencionando claramente la aportación de las corporaciones locales y la subvención que se necesitaba del Estado o sus organismos públicos para llevar a cabo la inversión.¹⁵⁹

4.1.2.2. La intervención del Ministerio de Hacienda en la aprobación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios

Sin conexión con esta fase que se acaba de analizada, el Ministerio de Hacienda recibía de los departamentos ministeriales antes del 15 de enero de cada año una propuesta de éstos sobre los créditos que, además de ser destinados a la realización de obras y servicios, se asignarán a las CPST¹⁶⁰. Recibidas dichas propuestas, el Ministerio de Hacienda y después de la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, avisaba a dichos Departamentos y organismos sobre la relación definitiva de dichos créditos.¹⁶¹

El Ministerio de Hacienda, después de recibir las propuestas de los Distintos Departamentos Ministeriales y organismos públicos autónomos las enviaba con su informe a la Presidencia del Gobierno.

A efectos de la coordinación de la ayuda pública del Estado y sus organismos públicos con el esfuerzo de las entidades locales para dotarse de infraestructuras y equipamientos necesarios, el Decreto preveía, en su artículo 15.2, que el Ministerio de la Gobernación, antes del 1 de febrero de cada año, comunicara a la Presidencia del Gobierno la relación de todas las obras y servicios que van a realizar los ayuntamientos con financiación

¹⁵⁹ Art. 8 b y d del Decreto mencionado

¹⁶⁰Art.10.1 Decreto de 13 de febrero

¹⁶¹ Artículo 10.2 del Decreto de 13 de febrero

propia o cooperando con las Diputaciones provinciales o comarcas en su caso. Sea la realización que se pretende hacer dentro del marco de los Planes Provinciales o al margen de aquellos.

Se pretende con eso dotar a la Presidencia del Gobierno y, sobre todo, el órgano encargado de la aprobación de los Planes Provinciales del máximo posible de información a efecto de una mejor asignación de los créditos de la ayuda estatal y su coordinación con el esfuerzo inversor de las entidades locales.

4.1.2.3. La aprobación por la Presidencia del Gobierno de los Planes Provinciales de Obras y Servicios

Una vez enviadas las propuestas del Plan formuladas por la CPST correspondiente a la Presidencia del Gobierno, se estudiaban por el órgano competente (en este caso la Sección de Planes Provinciales¹⁶²) y se proponía el orden de prioridades de las obras de acuerdo con los índices establecidos. Después se remitían a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos¹⁶³ para su aprobación. La Comisión aprobaba las propuestas de los PPOS teniendo en cuenta una serie de criterios, y entre ellos:

- Las aportaciones de las corporaciones locales interesadas;
- El porcentaje del presupuesto que las mismas destinarán a las obras que se propone realizar;
- Rentabilidad inmediata de la inversión;
- Empleo de mano de obra¹⁶⁴

¹⁶² Por Orden de 20 de septiembre de 1962 se elevó esta sección a la categoría de Servicio Central

¹⁶³ Entraba en el cometido de esta Comisión entre otras cosas: a) Determinar las obras que deben ser ejecutadas por los órganos de la Administración Central (art. 6º, 2, Orden 29 marzo); b) Aprobar los Planes, teniendo en cuenta las aportaciones de las corporaciones, el porcentaje del presupuesto de las mismas destinado a las obras, empleo de mano de obra y recursos (art. 12, 2, Decreto); c) determinar si procede la excepción de subasta o concurso (art. 14, 3, Decreto), atendiéndose al artículo 57 de la Ley de contabilidad (art. 7º, 2, Orden 29 marzo), J. LUIS GONZALEZ BERENGUER, "Los planes provinciales de obras y servicios", cit., P. 711

¹⁶⁴ Art. 12.2 del Decreto

Teniendo en cuenta los criterios antes mencionados, la Comisión Delegada de Asuntos Económicos¹⁶⁵ aprobará los planes provinciales, separando las obras cuya ejecución compete a la Administración Central de aquellas que se encomiendan a la CPST. La Comisión Delegada de Asuntos Económicos informará a los distintos Ministerios para la asignación de los créditos¹⁶⁶ a las CPST interesadas.

4.1.2.4. Ejecución de los Planes Provinciales de Obras y Servicios

La ejecución de los proyectos incluidos en los PPOS puede atribuirse a las CPST, al Estado o a la Corporación local beneficiada de la obra que se proyecta realizar. La Comisión Delegada de Asuntos Económicos, a la hora de aprobar los PPOS, decidirá directamente qué proyectos, dentro de los que se pretendía su realización, se asignaba su ejecución a la Administración Central a través de los Departamentos ministeriales correspondientes¹⁶⁷ y qué proyectos se dejaba su ejecución en manos de la CPST. Otorgar la ejecución de un proyecto u obra a la Administración del Estado se hacía atendiendo a criterios económicos o técnicos como son el volumen económico de la obra y el grado de la utilización de los medios técnicos y el material logístico en su realización¹⁶⁸.

¹⁶⁵Según el artículo 16 de la Ley de 26 de diciembre de 1957 entraba en las atribuciones de esta Comisión los siguientes cometidos: a) La distribución del Crédito de Planes Provinciales; b) La aprobación de las normas a que habrán de sujetarse las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos; c) La aprobación de las obras y servicios a realizar

¹⁶⁶J. IGNACIO TRUEBA JAINAGA, Y F. GARCÍA PERROTE Y BAUDILIO TOME ROBLA en el libro: *Planes Provinciales: estudios de las diputaciones provinciales* subrayaron los criterios de distribución interprovincial del crédito: << La distribución interprovincial del crédito de Planes Provinciales tiene en cuenta las características sociales, geográficas y económicas de las distintas provincias españolas. Los factores que han considerado como más representativos de tales características, son los siguientes: a) superficie; b) población; c) niveles de renta; d) grado de urbanización; e) riqueza de las haciendas; f) importancia relativa de las aportaciones locales; g) situación del mercado de trabajo. >>, cit. P. 21.

¹⁶⁷Art. 1.4 Orden de 29 de marzo de 1958

¹⁶⁸El primero de los criterios se refiere a la aportación económica de la entidad local en el proyecto o la obra que se pretende realizar. En el caso de que la aportación económica de la entidad interesada por la obra es mayor de la aportación procedente del Estado y la corporación beneficiaria tuviese los medios técnicos y materiales necesarios para la ejecución del proyecto, la CPST podrá decidir otorgar a la misma su realización. El segundo de los criterios se refiere a la naturaleza de la obra misma. En el caso de que la ejecución de ésta necesitará la utilización de mano de obra en cuantía muy elevada. Las obras

Por tanto, hay que destacar aquí que la atribución a las corporaciones locales de la facultad de ejecución de las obras o servicios que reúnen los criterios mencionados antes corresponde a la CPST, la cual elevará a la Presidencia del Gobierno un informe confirmando lo anterior y decidirá definitivamente después de consultar al Ministerio de Hacienda¹⁶⁹.

A pesar de este intento de permitir una participación de la corporación local beneficiaria de la obra o servicio a realizar en su ejecución, se ve claramente de las condiciones citadas que el volumen de estas obras cuya gestión se otorgase a dicha entidad era muy reducido y que la decisión de otorgar la ejecución era competencia de la CPST después de consultarlo con el Ministerio de Hacienda.

4.1.3. La coordinación entre los Planes Provinciales de Cooperación y los Planes Provinciales de Obras y Servicios

Los PPC, como se sabe, dejaron de recibir una de sus más importantes fuentes de financiación, la de las aportaciones del Estado y sus organismos autónomos, pero siguieron existiendo financiados con cargo a los presupuestos de las Diputaciones provinciales y a través de las aportaciones de los municipios beneficiarios de los proyectos u obras planificados.

Dicho aquello, habrá que destacar aquí que los dos instrumentos de cooperación se orientaban a los mismos objetivos, que son los de dotar a los municipios, especialmente los pequeños, de infraestructuras y equipamientos necesarios para la instalación y la prestación de servicios de sus competencias. Algo que hace de la coordinación entre los dos instrumento una tarea imprescindible, si se quiera evitar duplicidad en las realizaciones y racionalizar los gastos. Ambos proyectos, además de ser preparados por dos

o proyectos de esta característica, igualmente, se podrá otorgar su ejecución a la corporación local beneficiaria de las realizaciones. La tercera y última de las condiciones en que la obra se pueda otorgar su gestión a la entidad local, se refiere al caso de que la obra de que se trata sea una continuación o terminación de una obra que se había otorgada su gestión en su fase inicial a la entidad. Art.2 Orden de 2 de abril 1959 y Orden de 21 de febrero 1964 Art.3

¹⁶⁹Art.2 del Orden de abril de 1959

órganos distintos, se aprobaban, también, por órganos diferentes. El de la CPST lo aprobaba el Consejo de Ministros mientras que la aprobación del otro instrumento era competencia del Ministerio de la Gobernación. Esta separación entre los órganos de la Administración Central encargados de la aprobación de ambos planes ha generado críticas, debido a la posible falta de coordinación que podía generar¹⁷⁰.

La coordinación entre los Planes Provinciales de Obras y Servicios y la actividad de cooperación económica y técnica llevada a cabo por las Diputaciones a través de los llamados PPC, viene regulada en el Decreto de 13 de febrero en el artículo 15.1. Los órganos encargados de asegurar la mencionada coordinación eran el Ministerio de la Gobernación y el de Hacienda¹⁷¹. El Ministerio de la Gobernación enviaba cada año la relación de las obras y servicios financiados a cargo de fondos municipales o provinciales incluidos en los PPC al Ministerio de Hacienda para tenerlo en consideración a la hora de otorgar fondos para la financiación de obras incluidas en los PPOS. Dentro del mismo objetivo de una mejor coordinación entre los dos instrumentos de cooperación, las CPST, según el artículo 8 del Decreto de 13 de febrero, enviaban, antes del 1 de septiembre de cada año, a la Comisión interministerial de Planes Provinciales una relación de todas las obras y servicios que las entidades locales pretenden realizar con cargo a sus presupuestos en el mismo año incluidos en los PPC.

Dicha coordinación se reguló con más detalle en la Orden de 29 de marzo de 1958 sobre tramitación de los Planes Provinciales dictado en aplicación del Decreto de 13 de febrero del mismo año.

La Orden mencionada bajo el título "coordinación provincial" reguló, en el artículo 9.1, el alcance de la cooperación de la Diputación con los

¹⁷⁰ Vid: J. IGNACIO TRUEBA JAINAGA, op., cit., P. 38

¹⁷¹El artículo mencionado rezaba así: << Por el Ministerio de la Gobernación y por el de la Hacienda se hará uso de las facultades que les corresponden, con arreglo a la legislación de Régimen Local, afín de que en la aplicación de los recursos de las Diputaciones y Ayuntamientos se actué en línea de coordinación con los Planes a que se refiere el presente Decreto>>.

ayuntamientos al margen de los llamados PPOS, precisando los objetivos perseguidos de la cooperación provincial en el caso de los PPC. Esta cooperación persigue los siguientes fines: Ayudar a los ayuntamientos en la ejecución de los Planes previstos en el artículo 1.2 de la misma Orden; colaborar en la prestación de los servicios municipales; y por último, prestar la cooperación económica necesaria para ayudar a los municipios en la realización de las obras cuya realización no ha sido posible a través de los PPOS¹⁷². En el caso de las obras y servicios financiados con cargo de los PPOS, la cooperación provincial se materializaba a través de la asistencia en la redacción de los proyectos, ofrecer a los ayuntamientos, en el caso que sea necesario, subvenciones para financiar sus aportaciones a las obras incluidas en los PPOS, aportar la contribución de la Diputación a los proyectos y obras¹⁷³.

4.2. LA COMISIÓN PROVINCIAL DE SERVICIOS TÉCNICOS COMO ÓRGANO GESTOR DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES

Esta Comisión era un órgano creado por el Estado en cada provincia presidido en un primer momento por el Presidente de la Diputación y después por el Gobernador civil de la respectiva provincia. Desde su creación, la CPST tenía un conjunto de competencias, entre las que destacaba

¹⁷²El artículo decía textualmente que: << los planes provinciales de cooperación persiguen los fines concretos siguientes:

- a) Facilitar a los Municipios la ayuda suplementaria que precisen para la ejecución de los Planes nacionales a que se refiere el artículo 1º párrafo 2º
- b) Facilitar la prestación de los servicios municipales
- c) Ayudar a los municipios en la realización de las obras cuya realización no haya sido posible su realización con cargo a los créditos gestionados por las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos>>.

¹⁷³Según el mismo artículo citado la actuación cooperativa de las Diputaciones en el caso de los PPOS gestionados por las CPST pueda manifestarse a través de las siguientes formas: <<

- a) Asistencia técnica para la redacción de los proyectos obras que se prevé su realización dentro de los mencionados planes de cooperación.
- b) Proporcionar a los Municipios en concepto de subvención o anticipo reintegrable la cantidad que precisa aportar para la realización de las obras en cuya ejecución colaboren económicamente el Estado o los organismos paraestatales;
- c) Contribuir en su aportación a la financiación de las obras>>.

la de asesorar a las Diputaciones provinciales en materia de elaboración y ejecución de los Planes provinciales de cooperación.

A partir de la creación de los PPOS, esta Comisión conoció unos cambios importantes tanto en lo que se refiere a sus competencias en materia de cooperación económica con las entidades locales como en lo que se refiere a su composición y funcionamiento. El Gobierno de la Nación, al crear los PPOS, decidió otorgar a estas Comisiones competencia casi “exclusiva” sobre la elaboración y la ejecución de los mismos. Estas facultades que ostentaban estos órganos de ámbito provincial pero, como veremos en su momento, compuestos mayoritariamente de funcionarios de la Administración Territorial del Estado, hacen indispensable una referencia a las mismas en un estudio que pretende analizar los PPOS en la época.

En los siguientes epígrafes, se analizarán estos cambios desde la creación de este órgano en la Ley de Bases de Régimen Local de 1945, y especialmente a partir de 1958 cuando el Gobierno decidió la creación del instrumento de cooperación con las entidades locales denominado PPOS y el papel que tuvo la Comisión en la elaboración y ejecución de estos Planes. Primero se hará una breve referencia a la creación de estas Comisiones y sus competencias, especialmente sus facultades en materia de cooperación provincial con las entidades locales antes de la creación de los PPOS. Luego se hará una referencia más detallada sobre las competencias de la CPST en materia de PPOS, destacando los cambios sustanciales tanto en lo que se refiere a las atribuciones de este órgano como los cambios en la composición del mismo.

4.2.1. Creación de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos

Cuando se crearon, estas Comisiones eran órganos dependientes de las Diputaciones provinciales presididos por el Presidente de la Diputación respectiva y de composición mixta de miembros de la Administración territorial del Estado junto con otros de la Administración Local. Sin embargo, a partir de la Creación de los PPOS, la naturaleza de estas

comisiones cambió sustancialmente en un proceso de desvinculación de las CPST de la Diputación para convertirlas en un organismo estatal de ámbito local.

Las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos¹⁷⁴ aparecieron por primera vez en la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, en la base 40 de esta norma, como organismos de las Diputaciones provinciales. En la base 46 de la misma Ley, se enumeraron sus competencias¹⁷⁵. Unas competencias que la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 va a reducir, privando a las Comisiones de las facultades que tenían hasta entonces en materia de urbanismo¹⁷⁶. Por su parte, la Ley de Bases de Régimen Local de

¹⁷⁴Sobre el tema de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos en la época, se puede volver a los siguientes trabajos: DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE SERGOVIA, *Disposiciones vigentes sobre la Comisión Provincial de Servicios Técnicos (desde su creación hasta abril de 1959)*, Imprenta provincial de Segovia, 1959; F. LOBATE BRIME, "La Comisión Provincial de Servicios Técnicos y los Planes Provinciales de inversión para obras y servicios", *REVL* nº 113, 1960, PP. 702 y ss.; M. ESPINET CHANCHO, "Las Comisiones de Servicios Técnicos y la nueva modalidad de cooperación a las obras y servicios locales", *REVL* nº 97, 1958, PP. 54 y ss.; F. JULBEZ GARCIA, "Las Comisiones Delegadas de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos", *D.A* nº 43 julio 1961, Madrid, PP. 52 y ss.; R. CALVO ALCOCER, "Las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos síntesis de su evolución legislativa", *Colección Estudios* nº 4, Madrid, 1964, PP. 118 y 119.; F. JAVIER TEIRA VILAR, "Órganos colegiados a nivel provincial", *Colección Estudios*, nº 2, Madrid, 1963 P. 65 y ss.; A. NIETO GARCÍA, "La organización local vigente: Uniformismo y variedad" en *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo II, cit., PP. 145 y ss.

¹⁷⁵Estas competencias son: <<a) Aprobar los planes de urbanización, las ordenanzas de construcción de viviendas y los proyectos de ensanche, reforma interior y saneamiento o urbanización parcial que hubieran de formar los Ayuntamientos.... b) Fomentar, con respecto a los municipios que carezcan de personal técnico adecuado, planes de urbanización, ordenanzas de construcción y de viviendas, proyectos y presupuestos de instalación de servicios municipales obligatorios... c) Informar los planes de obras y servicios que hayan de ser sometidos a acuerdo de la Diputación.

Fomentar con respecto a los Municipios que carezcan de personal técnico adecuado, planes de urbanización, ordenanzas de construcción de viviendas, proyectos y presupuestos de instalación de servicios municipales obligatorios...

Informar los planes de obras y servicios que han de ser sometidos al acuerdo de la Diputación, cualesquiera otros asuntos de carácter técnico en los que estime pertinente oír a la Comisión>>, J. ORTIZ DÍAZ, "Órganos de unidad y coordinación de los organismos y servicios estatales a nivel provincial: el Decreto de 10 de octubre de 1958", *Revista de Estudios de la Vida Local* nº 106 julio-agosto 1959, P. 484.

¹⁷⁶Dijo F. LOBATO BRIME: <<la Base 46 de la Ley antes citada nos da una enumeración de las atribuciones de esta Comisión, algunas de las cuales le han sido cercenadas, especialmente la materia de urbanismo, que al promulgarse la Ley sobre Régimen del Suelo y ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, pasa a ser competencia específica de las Comisiones Provinciales de Urbanismo>>, "Las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos y los planes de obras y servicios", cit., P.705.

1950 preveía en su artículo 237 la creación en cada Diputación provincial de una Comisión de Servicios Técnicos.

4.2.2. La creación de la figura de los Planes Provinciales de Obras y Servicios y el cambio sustancial de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos

Antes de la creación de los PPOS, las competencias de las CPST se reducían a tres funciones que eran las funciones resolutorias, informativas y de orientación técnica¹⁷⁷.

Las competencias de la CPST en materia de cooperación provincial abarcaban la adopción de las medidas necesarias para que la Diputación pueda cumplir con su misión cooperadora con los municipios, ordenar los planes y adoptar las iniciativas que sean necesarias para la elaboración y la ejecución de los mismos, dar su punto de vista sobre los expedientes que se

Confirmando esta situación A. NIETO GRACÍA, dijo que la aprobación de esta Ley ha dejado a la CPST << reducida a una simple labor de asistencia municipal completamente insignificante>>, “La organización local vigente: uniformismo y variedad”, cit., P. 146.

¹⁷⁷Los artículos 273, 274 y 275 se encargaron de explicar el contenido de estas competencias:

Las funciones resolutorias son:

- a) La aprobación de los Planes urbanísticos;
- b) La aprobación de ordenanzas de construcción de viviendas;
- c) La aprobación de proyectos de ensanche, reforma interior y saneamiento o urbanización parcial.

Tales funciones se ejercen exclusivamente en el ámbito de los Municipios de menos de 50.000 habitantes (excluidas las capitales de provincia). Por atribuciones informativas se entiende:

- a) Informar los Planes de Obras y Servicios que hayan de ser sometidos a acuerdo de la Diputación Provincial
- b) Cualesquiera otros asuntos de carácter técnico en los que la Diputación provincial estima pertinente oír a la Comisión.

Las competencias de orientación técnica abarcan la formación con respecto a los Municipios que carezcan de personal técnico adecuado:

- De planes de urbanización;
- De Ordenanzas de construcción y viviendas;
- De proyectos y presupuestos de instalación de servicios municipales obligatorios

Dijo J. ORTIZ DÍAZ en lo que se refiere a las funciones de estas Comisiones precisando el alcance y ámbito de cada una de estas atribuciones : << junto con las funciones correspondientes a las antiguas Comisiones provinciales de Sanidad local, se le encomendaron diversas atribuciones resolutorias, en relación con los Municipios de menos de 50.000 habitantes (excluidas las capitales de provincia); de orientación técnica, respecto a los municipios que carezcan de personal técnico adecuado, y otras de información, respecto a los planes de obras y servicios de la Diputación>>, en: “Órganos de unidad y coordinación de los organismos y servicios estatales a nivel provincial”, cit., P.484

someterán a una resolución del Ministerio de la Gobernación¹⁷⁸.

La modificación más importante que sufrieron las CPST, tanto en su composición como en sus atribuciones, tuvo su origen en la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 26 de diciembre de 1957¹⁷⁹. Una modificación que llevó a una desvinculación de este órgano de las Diputaciones provinciales para convertir a la CPST en un órgano estatal de ámbito territorial más que un órgano provincial dependiente de la Diputación respectiva que era su naturaleza cuando se creó en 1945.

4.2.2.1. Modificación de la composición y atribuciones de la CPST

La Ley mencionada autorizó al Gobierno la posibilidad de modificar la composición y las atribuciones de la CPST¹⁸⁰. La misma despejó cualquier duda sobre la competencia de las CPST en materia de gestión de los recursos disponibles para la aprobación y ejecución de las obras y servicios de los PPOS; y dijo, en seguida, que después de la aprobación definitiva de los

¹⁷⁸El mismo artículo 158 en su segundo apartado establecía que la CPST tendrá las siguientes competencias en lo que se refiere a la cooperación provincial:

- a) <<Adoptar las medidas para que la Diputación cumpla debidamente la misión cooperadora.
- b) Dictaminar los planes ordinarios y extraordinarios y aportar las iniciativas que estimare convenientes para la formación y ejecución de las mismas; y
- c) Informar cuantos expedientes hubieren de someterse a resolución del Ministerio de la Gobernación>>

¹⁷⁹Dijo M. FIGUEIRA LOURO destacando esta transformación profunda que sufrieron las CPST a partir del momento en que se les otorgó la facultad de gestionar la ayuda económica del Estado dirigida a las Corporaciones Locales: << A partir de la Ley de Presupuestos del Estado de 26 de diciembre de 1957 la ayuda económica de la Administración central a las Entidades locales, además de recibir un extraordinario impulso, se ha encauzado primordialmente por el sistema de planes provinciales o comarcales a través de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, que sufrieron honda transformación en su estructura y atribuciones. Las Comisiones de Servicios técnicos, como organismos intermedios entre la Administración central y la local, adquirieron así especial relieve y acusada vitalidad.>>, en: "las subvenciones y los planes de inversiones", *Revista de Estudios de la Vida Local* nº 123 mayo-junio, 1958, P. 371

¹⁸⁰Dijo el artículo mencionado que las CPST << podrán funcionar en pleno o en Comisión permanente y serán siempre presididos por el Gobernador Civil respectivo. El Gobierno fijará sus atribuciones en orden a las actividades que en este artículo se les encomiendan y podrá ampliar su composición con los jefes o delegados de servicios centrales en las provincias que no forman parte de ellos con carácter permanente, así como también con cualesquiera otros representantes de actividades u organismos locales que considere procedente >>.

Planes y la asignación de los recursos para su ejecución por parte de la Comisión delegada de asuntos económicos << quedará a cargo de las Comisiones Provinciales indicadas la realización de las obras o trabajos autorizados, con aplicación a los fondos que hayan de cubrirlos, y que en la parte a satisfacer con recursos del Estado serán abonados directamente a los acreedores mediante ordenes de la Comisión >>.

Luego el Decreto de 13 de febrero de 1958 reguló la composición¹⁸¹ y atribuciones¹⁸² de las CPST. Dicha modificación inició, según ORTIZ DÍAZ¹⁸³, el proceso de “desvinculación” de estas Comisiones de la Administración Local y el comienzo del control del Estado sobre las mismas.

4.2.2.2. Las Comisiones delegadas de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos

El Decreto de 13 de febrero de 1958, al regular la composición de la CPST, establecía que la misma se formaba por un pleno, por una Comisión

¹⁸¹Por su parte el artículo 4 decía que las CPST funcionan en pleno u en comisión; a la composición del pleno, el Decreto aumenta la lista de miembros que le formaban. Por ejemplo a la lista anterior en el Texto Refundido de la Ley de Régimen Local se añade ahora: a) El delegado provincial de trabajo; b) El ingeniero jefe de los servicios hidráulicos; c) Un representante del Instituto Nacional de colonización; d) Un representante del consejo provincial del Movimiento; e) Un representante de la Cámara de Comercio Industria y Navegación; f) Uno de las Cajas de ahorro; Uno de los Montepíos laborales y los procuradores de Cortes que ostenten la representación de la provincia y sus municipios. En cuanto a la Comisión permanente, será presidida, como el pleno, por el Gobernador Civil. Además del Gobernador son miembros de la misma el Presidente de la Diputación y el Delegado de Hacienda, también el Secretario del Pleno será secretario, pues, de la Comisión Permanente. El Gobernador Civil tenía la facultad de añadir hasta un máximo de 3 miembros del Pleno a la Comisión Permanente con el visto bueno de la Presidencia del Gobierno. Al Pleno y la Comisión permanente hay que añadir las Comisiones de trabajo que según el Art.4.4 del Decreto se crearán en cada Comisión Provincial de servicio Técnico. Se trata de unas Comisiones que han sustituido a las ponencias previstas antes en el artículo 253 del Reglamento de Organización, funcionamiento y Régimen jurídico de las corporaciones locales.

¹⁸²En su artículo 3 el Decreto añadió a las competencias de éstas, ya mencionadas en la Ley de Régimen Local, las siguientes: a) La justificación y propuesta de las obras que hayan de incluirse en los PPOS; b) La administración de los créditos consignados para la realización de dichos Planes

¹⁸³Dijo J. ORTIZ DÍAZ destacando este cambio que sufrieron las CPST desde la aprobación del Decreto de 13 de febrero de 1958 << con esta normativa, se inicia su proceso de desvinculación como organismos de la Administración Local propiamente dicha y su carrera estatizadora, ya que son presididas siempre por el Gobernador civil respectivo, y su secretario podrá ser un funcionario de la Administración estatal, y no ineludiblemente el de la Diputación correspondiente, como con anterioridad sucedía>>, op., cit., PP. 485 y 486.

permanente y de juntas o comisiones de trabajo. Con la aprobación del Decreto de 10 de octubre de 1958¹⁸⁴, que reguló las atribuciones y deberes de los Gobernadores Civiles, estas Comisiones o juntas se integraban en cinco órganos dependientes de la CPST denominados Comisiones Delegadas de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos.¹⁸⁵ El Decreto pretendía integrar en estas Comisiones Delegadas todas las juntas, comisiones y organismos de carácter estatal y ámbito provincial persiguiendo con ello una mejor coordinación de los distintos servicios de la administración territorial del Estado actuantes en el ámbito local. La misma norma establecía que el número y composición de estas Comisiones se determinará reglamentariamente¹⁸⁶. Tarea ésta de la que se encargó el Decreto n° 746/1961, de 8 de mayo.

Sin embargo, no todas las comisiones de trabajo se integraron en la CPST. Algunas de estas comisiones mantuvieron su autonomía. El Art. 9 del Decreto reguló con detalle las diferentes excepciones a la regla general que ordenaba la conversión de todas las Comisiones de trabajo en Comisiones Delegadas, enumerando la lista de juntas y comisiones que quedarán al

¹⁸⁴Este Decreto estableció que las atribuciones de las CPST serán las siguientes: a) Deliberar e informar sobre cuantas cuestiones le someta el Gobernador civil; b) Dictaminar en aquellos asuntos o materiales que, no siendo de las que se mencionan en el artículo 57, aun estando atribuidas por la legislación vigente en un determinado Servicio o Delegación ministerial, por su importancia o trascendencia se considere oportuno oír su parecer, a propuesta del Jefe del expresado Servicio o Delegación, o por acuerdo del Gobernador civil; c) Administrar los fondos provinciales de inversión y que el Estado u Organismos paraestatales dediquen para subvencionar obras o servicios de interés social, de acuerdo con la legislación aplicable a la provincia respectiva y con las directrices que se señalen; d) Asumir el cometido de todas las Juntas, Comisiones o cualquier otro Organismo colegiado de Carácter estatal que exista en la provincia.>>, art. 56.

¹⁸⁵Se dice en el mencionado Decreto que << el presente Decreto tiene por fin dar desarrollo a la disposición final primera del Decreto de 10 de octubre de 1958, que preveía la disolución de las juntas, comisiones y cualquier organismo colegiado de carácter estatal y ámbito provincial cuyo cometido se atribuya a la Comisión Provincial de Servicio Técnico y anunciaba la promulgación de los preceptos necesarios para la integración de las entidades mencionadas y disueltas en la Comisión provincial...>>. No obstante ello, y según la misma norma, <<...únicamente se mantiene la autonomía y regularización actual de aquellos cuya competencia escapa a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos >>.

¹⁸⁶Decía el artículo 54 del mismo Decreto << La Comisión Provincial de Servicios Técnicos funcionará en Pleno o en Comisiones Delegadas. El número y la Composición de estas Comisiones se determinará reglamentariamente, adscribiéndose a las mismas las personas que, no formando parte del Pleno, tengan relación con los cometidos atribuidos a cada una de ellas en razón del cargo que desempeñen>>.

margen de la aplicación del Decreto.

En el artículo 2 y siguientes del Decreto, se regulaba la composición y funcionamiento de las Comisiones Delegadas y las juntas y comisiones que se integrarán en cada Comisión Delegada. El número de estas comisiones delegadas era de cinco: Comisión de asuntos económicos; Transportes y comunicaciones; Acción cultural; Comisión de sanidad; Comisión de asuntos sociales.

Así, y a modo de conclusión, se puede afirmar con FERNÁNDEZ-JULBEZ GARCÍA, que la promulgación de este Decreto << supone un importante paso en la configuración de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, como órgano de coordinación de toda la actividad del Estado en la provincia>>¹⁸⁷.

4.2.3. Las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos y la centralización de la política de Planes Provinciales de Obras y Servicios

Desde la aprobación de la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957, se encadenaron una serie de decretos y órdenes a lo largo de los años siguientes para modificar tanto la composición como las atribuciones de las CPST. Modificaciones estas que tuvieron un marco común que consistía en aumentar al máximo los miembros que formaban el pleno y las comisiones delegadas de las CPST, aumentar también sus competencias, especialmente la facultad de gestión y administración de los créditos asignados por el Estado a la ejecución de los Planes Provinciales.

¹⁸⁷FERNÁNDEZ-JULBEZ GARCÍA, "Las Comisiones Delegadas de la Comisión Provincial de Servicio Técnico", cit., P. 55.

A una conclusión parecida llegó A. NIETO GARCÍA al afirmar ,después de exponer los distintos tipos de atribuciones que se atribuyeron en su momento a estas Comisiones, que << las comisiones provinciales de servicios técnicos han venido a convertirse en un organismo burocrático y estatal, tanto por su naturaleza como por su composición y por sus funciones, que se inmiscuye de forma gravísima, prácticamente en todas las operaciones de inversión y realizaciones de equipo de las entidades municipales, recortando así – un poco más- por una vía técnica y financiera el campo, ya por sí no demasiado amplio, de su ficticia autonomía.>>, "La organización local vigente: uniformismo y variedad", cit., P. 148

No hay que dejar de subrayar el giro hacia la centralización de las actividades cooperativas de los PPOS, teniendo en cuenta no solamente las atribuciones de las CPST en esta materia sino también fijándose en la composición de los miembros que forman la misma¹⁸⁸.

Por eso, si antes la CPST era presidida por el Presidente de la Diputación y excepcionalmente por el Gobernador en caso de que éste último asistiese a la sesión¹⁸⁹, ahora el artículo 16 de la Ley de Presupuestos de 1957 estipula que el presidente será el Gobernador y el Presidente de la Diputación, el vicepresidente¹⁹⁰.

Algo que llevó a NIETO GARCÍA a calificar a estas Comisiones Provinciales, con esta composición tan amplia y que abarca todos los servicios estatales en la provincia, <<como una “contradiputación” o, al menos, como un órgano estatal que, al margen de la Diputación, servía como un instrumento de suplantación de la estructura local por otra estatal, aparentemente técnica pero también – y quizá por ello mismo- mucho más efectiva>>¹⁹¹.

Un giro hacia la centralización que, curiosamente, ha sido valorado positivamente por GARCÍA VELASCO, que lo llamó “un despotismo ilustrado”¹⁹² e incluso por el mismo NIETO GARCÍA, como acabamos de ver, y también por algunos autores de la época que han analizado el tema¹⁹³. Así

¹⁸⁸En este sentido destacó F. LOBATO BRIME que: << la Comisión Provincial de Servicios Técnicos ha adquirido una gran importancia, como institución intermedia entre el Estado y el Municipio, al aumentar el número de miembros que la componen y al incrementar también las atribuciones que para las mismas preveía la Ley de régimen local >>, op., cit., p. 702

¹⁸⁹Art. 237 de la Ley de Régimen Local

¹⁹⁰Art. 4.2 Decreto de 13 de febrero de 1958

¹⁹¹A. NIETO GARCÍA, últ., op., cit., p. 155

¹⁹²M. GARCÍA VELASCO, op., cit., P. 48

¹⁹³Vid V. BOIX REIG, “Significación de la Provincia en la distribución territorial del poder por la Constitución”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, número 115, enero-abril 1988, Ed. Centro de Estudios Constitucionales (CEC), P. 34

afirma LOBATO BRIME:

<<Con la atribución a las Comisiones Provinciales de la administración de los créditos consignados para la realización de dichos planes, se viene a realizar una actividad desconcentradora, no descentralizadora, ya que la administración a través del Ministerio de Hacienda mantiene las riendas del poder. Esta desconcentración puede ser sumamente provechosa si se logra sacar de ella todo el partido posible... En principio no es criticable que se planee desde el centro, siempre que se oiga a los interesados; por eso quizá sea conveniente una mayor participación de los órganos locales en la preparación y realización de estos planes>>.

Dicha participación no se consiguió, como testificó GARCÍA DE ENTERRÍA¹⁹⁴, lo cual llevó a GONZALEZ BERENGUER a criticar la débil representación de las Corporaciones locales en estas Comisiones¹⁹⁵.

Este aprovechamiento al máximo, por parte del Gobierno, del mandato del artículo 16 de la Ley de Presupuestos, que hemos mencionado arriba, ha

¹⁹⁴Dijo este autor refiriéndose a la Exposición de Motivos de la Ley de Presupuestos de 1957 que anunció que unos de los objetivos de la creación de la figura de los PPOS era la consecución de una "descentralización de todas luces conveniente", que << Nada de esto ha ocurrido en la realidad, no obstante las explícitas declaraciones que permitían suponerlo. La propia Ley de Presupuestos, al pasar de su preámbulo al texto preceptivo (art.16), ha cambiado en esencia el sistema enunciado en aquel. Resulta ya que no son las corporaciones locales las administradoras de estos planes provinciales de obras y servicios, sino un organismo de la Administración del Estado, las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, que al efecto se han extraído del ambiente apacible que la Ley de Régimen Local las deparaba, como organismos de asistencia técnica local, para destacarlas como una de las piezas más importantes de la Administración territorial. Estas Comisiones son esencialmente comisiones de funcionarios del Estado, en cuyo seno se reconoce una presencia de las Corporaciones locales, pero ni mayoritaria ni siquiera significativa, siéndolo sin embargo ahora el que se le haya privado de la presidencia efectiva de las mismas al Presidente de la Diputación para atribuírsela al Gobernador civil en su calidad de Delegado del Gobierno... En definitiva, no se ve por parte alguna la descentralización que como propósito se declaraba, y las Corporaciones Locales no sólo no han de resultar institucionalmente las beneficiarias del sistema, antes bien su posición parece oscurecerse por la presencia a su lado de esas nuevas contra Diputaciones de funcionarios del Estado tan energéticamente configuradas, llamadas además a interferir su ámbito autónomo de gestión>>; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Problemas actuales de régimen local*, cit., P. 164 y 165

¹⁹⁵Dijo este autor << es evidente que la crítica apoyada en la débil representación de las corporaciones interesadas, es totalmente fundada; contando entre sus representante al Jefe del servicio de Inspección, son siete miembros locales entre un total de, por lo menos, veinticinco. >>, J. LUIS GONZÁLEZ BERENGUER, "Los planes provinciales de obras y servicios", cit., P.702

sido criticado por algunos autores de la época¹⁹⁶.

4.2.4. Consecuencias de este protagonismo de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos

Antes de acabar esta referencia breve sobre la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, conviene subrayar aquí que la aprobación del Decreto de 10 de octubre¹⁹⁷ de 1958, sobre atribuciones y deberes de los Gobernadores, y el Decreto de 8 de mayo 1961, sobre las Comisiones Delegadas mencionados arriba, constituyó la culminación de una serie de

¹⁹⁶Es el caso de J. LUIS GONZÁLEZ BERENGUER que subrayó que <<sería conveniente que nuestro legislador, por medio de una norma con rango de ley, puntualizase la composición y el cometido exacto de estas Comisiones, tanto cuando actúan en Pleno como en Comisión delegada. Es evidente que al amparo de la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957 se han ido dictando por el Gobierno una serie de disposiciones que en parte exceden de las facultades que le otorga el artículo 16 de dicha Ley >>, op., P. 702

R. MENDIZABAL ALLENDE, resumiendo la polémica que surgió en torno a este supuesto problema de ilegalidad, destacó lo siguiente: << La jungla normativa surgida sobre el solar antes yermo de las Comisiones de Servicios Técnicos ha planteado un problema de gran trascendencia: el de su legalidad. El radical cambio de rumbo de estos organismos tiene su fundamento en el esquemático artículo 16 de la Ley de Presupuestos de 1957, cuyo párrafo 2º autorizó al Gobierno para fijar sus atribuciones en orden de actividades que en ese precepto se les encomendaban y para ampliar su composición con los jefes o Delegados de Servicios Centrales en las Provincias que no formaban entonces parte de ellos permanentemente, así como también con cualesquiera otros representantes de actividades u organismos locales que se estimarán convenientes.

A su vez, el Decreto de 13 de febrero de 1958 autoriza en su artículo 16 a la Presidencia del Gobierno para que por Orden ministerial pueda dictar las disposiciones precisas para el mejor cumplimiento de ese Decreto y, en especial, sobre elaboración de los Planes y fiscalización de su ejecución. Parece, pues, que el juego de estas dos autorizaciones resulta suficiente para legitimar el ejercicio de la potestad normativa de la Administración pública. Así lo ha entendido, además, el Tribunal Supremo en la sentencia que dictó su Sala III con fecha 3 de julio de 1962 (Ponente, Señor Silva Melero), donde se afirma la legitimidad de los Decretos de 13 de febrero y 10 de octubre de 1958 y de la Orden de 5 de enero de 1959, “disposiciones todas que desenvuelven la autorización” otorgada al Gobierno en el artículo 16 de la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957. El problema de la posible ilegalidad en algunos aspectos del Decreto de 10 de octubre de 1958, señalado por E. GARCÍA DE ENTERRÍA Y ÁLVAREZ GENDÍN, no parece afectar a las normas reguladoras de la Comisión de Servicios Técnicos en sus extremos esenciales (estructura y competencia principal), y si, quizá, en alguna faceta secundaría: por ejemplo, la relativa a la asunción de las atribuciones de los organismos colegiados existentes en la provincia. Esta situación no está prevista en el artículo 16 de la Ley de 1957 y, además, se encuentra fuera de las actividades en él reguladas. Responde a un criterio racionalizador, acaso encomiable, pero que ha extravesado los límites de las autorizaciones legales. >>, R. MENDIZABAL ALLENDE en “Naturaleza jurídica y encuadramiento orgánico de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos”, en *RAP*, nº 41 Ed. Instituto de Estudios Políticos (I.E.P), Madrid, P. 82 y 83

¹⁹⁷Para más detalle sobre las novedades de esta norma ver S. ALVAREZ GENDÍN, en “El Decreto regulador de las atribuciones y deberes de los Gobernadores civiles”, *RAP*, nº 27, (I.E.P), Madrid, 1958, P, 165 y ss.

modificaciones, que, como ha quedado mencionado, encadenó el art.16 de la Ley de Presupuestos Generales de 1957, y que, entre otros, tuvo como consecuencia dos efectos significativos:

El primero, y el más importante, fue el aumento sucesivo de la composición y las competencias de las CPST, y como consecuencia de ello, la coordinación y control por parte del Gobernador civil¹⁹⁸ de toda la actividad de cooperación y desarrollo que llevaba a cabo tanto la administración estatal como la local en el ámbito provincial.

En segundo lugar, y como resultado de lo anterior, la disminución, o mejor dicho la desaparición, de cualquier protagonismo¹⁹⁹ de las Diputaciones en dicha materia²⁰⁰. Como había señalado con mucho acierto ESTÉVEZ CEPEDA, << el rasgo esencial de estos planes era la falta de

¹⁹⁸Como dijo V. BOIX REIG, << La Comisión provincial de servicios técnicos, presidida por el gobernador, cobra especial relevancia cuando el Decreto de 17 de febrero de 1958 le encomienda la coordinación de los Planes provinciales de obras y servicios, que inclinará definitivamente la balanza de cooperación provincial a favor del Gobernador Civil. >>, op., cit., P. 344

¹⁹⁹Hay que destacar aquí que la Orden del Ministerio de Hacienda de 2 de abril de 1959 sobre contratación de obras y servicios incluidos en los PPOS establecía en su apartado tres que << cuando alguna obra o servicio comprendido en los planes provinciales aprobados por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y no reservada a la Administración Central reúna las condiciones que a continuación se detallan y convenga encomendar su ejecución a una determinada Corporación Local, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos elevará propuesta razonada a la Presidencia del Gobierno, la cual, previo acuerdo con el Ministerio de Hacienda, resolverá en consecuencia. Solamente se propondrán obras para su ejecución por las Corporaciones Locales cuando en las mismas concurren alguno de los requisitos siguientes: a) Que la aportación económica de la Corporación interesada sea superior en cuantía a la del Estado y disponga de medios técnicos, personales y materiales suficientes para la ejecución de la obra; b) Que se trate de una obra en que la prestación personal se utilice en cuantía apreciable; c) Que la obra incluida en el plan sea continuación o terminación de una empezada por la Corporación Local >>.

²⁰⁰Dijo en este sentido E. ORDUÑA REBOLLO << que los medios legales que causaron la inoperancia de las Diputaciones fueron: la Ley del suelo de 1956, que creó la Comisión provincial de Urbanismo, dejando sin competencia en materia tan primordial a las Diputaciones, máxime en un momento que se producirá el proceso de urbanización de mayor importancia desde la aparición del Estado moderno. En 1957, la ley de presupuestos, preveía la formación de planes de obras y servicios provinciales de cuantía elevada y encargaba de la ejecución de los mismos a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, pero a la vez transformaba la naturaleza de éstas al ser dominadas por los funcionarios estatales y los planes provinciales dirigidos desde la Presidencia del Gobierno. Por último el Decreto de 10 de octubre de 1958, reforzó el papel del Gobernador civil y la Comisión se convirtió en un órgano deliberante de colaboración directa con aquel a fin de coordinar la actividad desconcentrada que, dentro de la provincia, realice la Administración central>>, *Evolución Histórica de la diputación provincial de Segovia 1833-1990*, Ed. Diputación provincial de Segovia, 1990, P. 269

autonomía provincial en su elaboración, puesto que la Administración del Estado asumía un control generalizado de los mismos que le facultaba no solo para darles o no su aprobación, sino también para determinar el volumen de la aportación que las Diputaciones debían realizar a los mismos >>²⁰¹.

4.3 BALANCE DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DURANTE LOS PRIMEROS AÑOS DE SU CREACIÓN

Dos características principales han marcado esta etapa, según nuestro punto de vista, en lo que a la política de los PPOS se refiere:

De una parte, las múltiples modificaciones que han sufrido las normas que regulaban esta materia, que han sido en su mayoría, como hemos destacado arriba, dirigidas a dar un mayor protagonismo a las CPST en todo aquello que tiene que ver con la gestión, aprobación y ejecución de los PPOS, y de otra parte, el hecho de que la planificación de la cooperación ha sido siempre la misma; o dicho de otra manera, los objetivos, los criterios y condiciones de las subvenciones han permanecidos los mismos en general desde la creación de los dichos PPOS en el año 1957.

De otra parte, la caída del volumen de las aportaciones estatales dirigidas a dichos PPOS después del crédito, bastante elevado, que otorgó el Gobierno a los programas en el año 1958, cuando se inició esta política²⁰², en contraste con las aportaciones de las entidades locales, que han conocido

²⁰¹E. ESTÉVEZ CEPEDA, "Bases y perspectivas de los Planes Provinciales de cooperación", op., cit., P. 249.

Un análisis muy valioso sobre este cambio que sufrieron las Diputaciones provinciales después de la creación de las CPST lo encontramos en el libro de S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Tomo I, 2ª Ed. Iustel, Madrid, 2007, PP. 49 y ss.

²⁰²La aportación del Estado a los PPOS en el año 1960 era inferior con más de la mitad de las de los dos años anteriores. El motivo principal de aquello era, según GARCÍA VELASCO, el desinterés del Estado por esta política de cooperación que perdió la prioridad dentro de los objetivos de la política económica del Estado, según M. M. GARCÍA VELASCO, en "Equidad espacial y equipamiento local: la política de cooperación local y los planes provinciales", cit., P. 33

durante este periodo un aumento considerable.²⁰³

5. LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO DESDE LA CREACIÓN DE LOS PLANES PROVINCIALES DE OBRAS Y SERVICIOS HASTA 1976

A partir de finales de los años sesenta y comienzo de los setenta, la política de cooperación económica, instrumentada a través de los PPOS, volvió a tomar protagonismo dentro de las prioridades de la política económica del Estado y como consecuencia de ello el Gobierno aumentó considerablemente el volumen de sus aportaciones dirigidas a la financiación de los proyectos u obras en el ámbito local.

Desde el año 1968²⁰⁴, el reparto de las ayudas estatales dirigidas a subvencionar las obras y servicios de las entidades locales va a conocer otro planteamiento. Aunque los objetivos vayan a seguir siendo los mismos, los

²⁰³Dijo M. M. GARCÍA VELASCO subrayando este punto que << Los planes provinciales, al poco tiempo de su instauración, ya entraron en decadencia, pues las inversiones disminuyeron en los años siguientes a 1958 en una gran proporción... siendo en 1960 inferiores en menos de la mitad a las de dos años anteriores. Sólo se recuperaron en 1968, ya fuera del I Plan de Desarrollo. Ello se puede explicar, en primer lugar aunque en escasa medida, por la mala situación económica que atraviesa el país a finales de los 50, pero fundamentalmente por pérdida de importancia dentro de los objetivos de política económica. Pero no solo van a disminuir en términos absolutos las inversiones realizadas en este período, sino también la participación de este tipo de gastos en los Presupuestos generales del Estado... lo que muestra el carácter marginal de esta política que, sin embargo, ha subsistido hasta nuestro días. Mientras que la aportación estatal va disminuyendo relativamente, la participación de los Ayuntamientos en las inversiones va a ser creciente >>, en "Equidad espacial y equipamiento local", cit., P. 33.

Durante la época que va desde el inicio de los PPOS hasta finales los años setenta la prioridad de financiación fue para los proyectos u obras de infraestructura hidráulica que recibieron la mitad del total de la inversión, en segundo lugar se sitúan los proyectos de equipamientos de núcleos, como son las obras de urbanización, pavimentación, mataderos, mercados, entre otros, que recibieron un total de 20% de la inversión realizada. Los caminos y la electrificación rural entre otros un total de 25% de la inversión ejecutada dentro de este instrumento de cooperación.

²⁰⁴Como dijo M. M. GARCÍA VELASCO, <<en 1968 se inicia una nueva fase en la política de cooperación local en España, ya que se produce un gran aumento- tanto absoluto como de la participación del Estado- en la inversión de obras y servicios locales, y cambio muy importante en su orientación>>; "Equidad espacial y equipamiento local", cit., P. 34

órganos encargados de la planificación a nivel estatal decidieron alterar la formula hasta el momento establecida para el reparto de las subvenciones, creando así los llamados programas de Acción Especial, que consistían en la concentración en algunas zonas deprimidas (provincias o comarcas deprimidas) de unos recursos económicos extraordinarios, permitiendo, a través de ello, la realización en estas zonas de un número de obras y proyectos mayor de lo que correspondería a las mismas en el caso de aplicar los criterios establecidos en las normas reguladoras de los PPOS que regulaban en su momento el reparto territorial de las aportaciones económicas estatales previstos para la financiación de obras y servicios de competencia local.

En el año 1974, el Gobierno aprobó una línea de ayudas dentro del programa de los PPOS pero destinada a financiar proyectos específicos orientados a subvencionar obras o proyectos solicitados por comunidades de pueblos y ejecutados por la misma comunidad con la ayuda técnica, jurídica e incluso económica de los ayuntamientos.

Estos cambios en la orientación alterando los criterios de distribución de las subvenciones y favoreciendo algunas zonas determinadas o destinando una parte de las aportaciones económicas a algunos proyectos u obras determinados, dieron lugar a unas nuevas orientaciones muy importantes, que pondrán fin a las dos características que, según nuestro punto de vista, marcaron la política de PPOS hasta aquel momento: se trata de hacer de estos planes una sola línea de ayuda a través de la cual se canaliza toda la aportación procedente del Estado y sus organismos públicos orientada a financiar obras y servicios en el ámbito local y centrar la elaboración y administración de los mismos en manos del Estado a través de la CPST. Dicho de otra manera, los cambios de los criterios de reparto, para atender a zonas económicamente muy retrasadas, inició un camino que acabará, a finales de los años setenta, con lo que se puede denominar uniformismo y centralización que marcaron el inicio de la política de PPOS.

Estos cambios iniciaron una evolución de la figura de los PPOS tanto en la regulación como en el enfoque de la cooperación a través de la creación de programas específicos y la alteración de criterios de reparto de las ayudas favoreciendo unas zonas elegidas de manera previa y según criterios determinados para impulsar su desarrollo económico. Estos programas específicos eran los programas de Acción Especial y la Acción Comunitaria. Dentro de la Acción Especial se aprobaron varios programas entre ellos la política de Selección de Núcleos, las Comarcas de Acción Especial y la Acción en Áreas Deprimidas, que estudiaremos a continuación.

5.1. DIVERSIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN

El Régimen Especial²⁰⁵ era una nueva orientación dentro de la fórmula de los Planes Provinciales que consistía en favorecer más a algunas provincias o incluso, dentro de la misma provincia, dirigiéndose a las cabeceras de comarcas o núcleos de expansión que se encuentran en áreas marcadamente deprimidas en comparación con el resto de la provincia o el conjunto del País.

La política de Acción Especial se llevó a cabo después de la aprobación del primero de los Planes de Desarrollo que marcó cuatro grandes líneas de actuación. A la cabeza de aquellas estaba el objetivo de establecer un número limitado de polos de promoción y de desarrollo industrial en zonas de baja renta que reuniesen condiciones para un desarrollo potencial.²⁰⁶

²⁰⁵ << La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en su reunión de 7 de junio de 1968, acordó la realización de esta Acción Especial en las Provincias de Almería, Cáceres, Cuenca, Guadalajara, Huesca, Lugo y Orense, durante todo el periodo del II Plan. Por acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de mayo de 1969, se ha ampliado la Acción Especial para el segundo bienio del Plan, durante los años 1970-1971, a las provincias de Albacete, Ávila, Ciudad Real, Segovia, Soria y Teruel. Posteriormente, y por acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de julio de 1969, se han incorporado a dicho régimen, a efectos de coordinación y a petición propia, las provincias de Málaga, Jaén y Álava.>>, *Doce años de Planes Provinciales*, op., cit., P.208

²⁰⁶ Los tres restantes líneas de actuación eran: < b) Aplicar una política de estímulos y de programas concentrados con las corporaciones locales que asegurase la mejor utilización posible de los recursos y fomentar las iniciativas locales; c) Potenciar las políticas de regadíos, concentración parcelaria, asociación de explotaciones y otras medidas tendentes a aumentar la productividad agraria; d) Favorecer institucionalmente los movimientos migratorios interiores para que se orientasen de

Esta política empezó el 7 de junio de 1968 tras la reunión celebrada el mismo día por la Comisión Delegada del Gobierno para los Asuntos Económicos. La Comisión acordó llevar a cabo una política llamada Acción Especial en determinadas provincias a través de un aumento de la inversión a cargo de los recursos de los PPOS, que permitiese una concentración de los servicios en zonas o núcleos de población seleccionados de manera previa. Después de un cierto tiempo de aplicación de esta política y tras una valoración positiva de sus resultados en las zonas seleccionadas, el Gobierno decidió extender esta experiencia al resto de las provincias o comarcas que se encontraban en una situación parecida²⁰⁷.

5.1.1. La política de selección de núcleos

La política de selección de núcleos²⁰⁸ es una actuación de las que forman

acuerdo con las exigencias del desarrollo. La primera de estas cuatro líneas de actuación (la mencionada arriba) fue, con diferencia la que recibió mayor atención por parte de las autoridades. La política de creación de polos y el apoyo a la puesta en marcha de algunos polígonos industriales constituyen los instrumentos clave de una política considerada de industrialización como la vía más rápida y eficaz de desarrollo regional>>, J. R. CUADRADO ROURA, "Economía y desequilibrios regionales en España", en *España de las Autonomías*, F. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (coord.), INAP, Madrid, 1985, P. 171.

²⁰⁷El Gobierno inició este programa cuando << la Comisión Delgada del Gobierno para Asuntos Económicos, en su reunión de 7 de junio de 1968 acordó llevar acabo, a través de Planes Provinciales, una Acción Especial en determinadas provincias a efectos de la mejora del medio rural mediante la concentración de servicios en unos Núcleos de Población previamente seleccionados. El 13 de febrero de 1970 la Presidencia del Gobierno comunicó a los presidentes de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos la aprobación de los núcleos seleccionados para el bienio 1970-1971 en las entonces provincias de Acción Espacial.

Dada la eficacia y los resultados obtenidos con esta Política de Selección de Núcleos, se consideró oportuno extender la misma a la totalidad de las provincias españolas>>, J. MOSQUERA, "La selección de núcleos y el equipamiento comarcal", en *Estudios regionales*, en F. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ Y S. ALEGRE GÓMEZ (coords.) II reunión de estudios regionales: Islas Canarias 2 al 6 de mayo de 1975, Ed. Instituto Nacional de Prospectiva y Desarrollo Económico, Madrid, 1976, P. 310

²⁰⁸ Sobre la filosofía que inspiró esta política destacó M. M. GARCÍA VELASCO que << La política de selección de núcleos está inspirada en la filosofía dominante de promoción del desarrollo económico a través de polos- basada en las ideas de Perroux(1964) y boudeville (1972), quienes, expuesto de una forma muy simple, afirman que el desarrollo económico se produce de forma polarizada a través del espacio-, y va a pretender la mejora del medio rural mediante inversiones en infraestructuras y equipamientos comunitarios en núcleos previamente seleccionados a través de los cuales se difundiera el bienestar social hacia las zonas circundantes, con lo que se conseguiría un mayor grado de bienestar y equidad territorial con el mínimo de recursos utilizados>>, op., cit., P. 34 y 35.

Es muy importante en lo que se refiere a la política de selección de núcleos de expansión y desarrollo en esta época el trabajo de J. MOSQUERA mencionado arriba e intitulado "La selección de núcleos y el

el Programa de Acción Especial que se inspiró en las Directrices de los Planes de Desarrollo Económico y Social y se orientaba a los núcleos de población grandes como son las capitales de provincias o cabeceras de comarcas. Esta política de selección de núcleos era una política de desarrollo regional inspirada, según GARCÍA VELASCO, <<en la filosofía dominante de promoción del desarrollo económico a través de los polos>>²⁰⁹. Los PPOS, a través de sus recursos, colaboraban, junto con otros planes regionales y estatales²¹⁰, para la consecución de los objetivos de esta política. Aquí se trataba de seleccionar núcleos de población activos²¹¹ cuyo desarrollo puede ayudar a la mejora y el avance de las zonas circundantes. Los grandes objetivos de esta política de

equipamiento comarcal”, en *Estudios regionales*, en este trabajo destacó el autor que << Para conseguir la adecuada marco ordenación del territorio, y un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, debería establecerse un sistema de selección y jerarquización de núcleos de población, eligiéndose aquellos en los que fuese posible una mayor rentabilidad económica y social de las inversiones a realizar. En ellos debería acentuarse el esfuerzo inversor en dotación de infraestructura y servicios a fin de que la vida comunitaria en las zonas rurales circundantes pueda ser más dinámica y atractiva.>> , Ed. Instituto Nacional de Prospectiva y Desarrollo Económico, Madrid, 1976, P. 305

²⁰⁹ M. M GARCÍA VELASCO, “Equidad espacial y equipamientos: la política de cooperación local y los planes provinciales”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 23 enero-abril, 1989, Ed. Universidad de Granada, P. 34

²¹⁰Doce años de Planes Provinciales 1958-1969, Presidencia del Gobierno, Ed, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 1970, P. 43

²¹¹Como se sabe la selección de los núcleos se hace a dos niveles distintos “cabeceras de comarca y núcleos de expansión”: según I. CABELLO PEREZ en su trabajo: *Cabeceras de comarca y núcleos de expansión*, << En la instrucción enviada a las provincias para que elevaran sus propuestas iniciales se especifica que para la calificación de las cabeceras de comarca se tendrá en cuenta los siguientes criterios: 1) En los casos en que de forma natural, por su elevado ritmo de desarrollo económico social, por ser paso o nudo de importantes vías de comunicación y por las funciones que desempeña en relación con su contorno, aparezca claramente destacado un núcleo sobre las demás de la zona, se considerará aquel como principal; 2) En los casos en que tal evidencia no se presente, se seleccionarán entre los núcleos integrantes de la Provincia, aquellos que reúnan unas mejores posibilidades de contribuir al desarrollo económico-social, valorándose conjuntamente los siguientes datos y otros análogos que sean importantes a juicio de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos: a) Su población superior a la de los restantes de la zona; b) Ser centro de emigración o tener una tasa de emigración inferior a la de los restantes; c) Ser centro de vías de comunicación; d) Ser lugar de celebración de ferias y mercados, disponer de establecimientos comerciales, Bancos, Cajas de Ahorro, Compañías de seguros, Centros de Enseñanza secundaria, lugar de establecimiento (cines, teatros campos de deporte); e) Tener establecimientos industriales, etc...; f) Ser núcleo de atracción turística de carácter vacacional o de tránsito, de manera que produzca un incremento notable de población flotable. Asimismo la calificación de los Núcleos de Expansión debe hacerse con arreglo a los siguientes criterios: 1) Que se encuentren equilibradamente distribuidos dentro de la zona; 2) Que concurren en ellos circunstancias análogas a las que se indican para la selección del núcleo principal; 3) Que tengan una población en principio superior a la de los núcleos no seleccionados. >>, sin precisión de páginas ni mención de editorial, Gerona, abril, 1974.

selección de núcleos, según MOSQUERA, pueden sintetizarse así:<<

- Jerarquización de los asentamientos de población, afectando así a la macroordenación y acondicionamiento del territorio.
- Concentración de servicios.
- Coordinación de servicios.
- Mantenimiento de las unidades comarcales como espacios sociales y económicos coherentes.
- Potenciación de los espacios territoriales, al multiplicar la eficiencia de su sistema de hábitat.
- Racionalización de los necesarios esquemas de funcionamientos. >>²¹²

Una vez seleccionados dichos núcleos²¹³, se procedió directamente al aumento de las inversiones y ayudas, sobre todo, en infraestructuras²¹⁴ y equipamientos sociales.

Las instrucciones sobre esta política de Acción Especial en las provincias seleccionadas fueron muy claras y otorgaron una especial atención a la inversión en infraestructuras²¹⁵

²¹² J. MOSQUERA, op., cit., P. 307

²¹³En una valoración de esta política de selección núcleos, E. FERNANDEZ COMBARRO, destacó que <<La incidencia en el desarrollo general de los programas realizados en España hasta el momento ha tenido algunos éxitos destacables, a la vez que ha provocado algunos estrangulamientos en las áreas afectadas. Uno de estos últimos ha sido la tendencia de emigración interior de la población comprendida por programas regionales o subregionales de tipo parcial y la concentración de población en las ciudades impulsadas como polos de desarrollo o comarcas de expansión>>, “La planificación del desarrollo y su evolución- el desarrollo regional en el III Plan de desarrollo económico y social español”, en *Revista de Estudios Agro-Sociales* nº 78, enero-marzo 1972, Ed. Instituto de Estudios Agro-Sociales, Madrid, P. 67

²¹⁴<<Ya que el éxito de la política propuesta depende, en gran medida, de que se consiga facilitar las relaciones de la población rural con los núcleos seleccionados; razón por la que se consideran prioritarias las inversiones para el mejoramiento de las vías de comunicación con dichos centros>>; *Doce años de planes provinciales*, op., cit., P.44

²¹⁵<<Esta política selectiva no supone desatender los núcleos no seleccionados. Por el contrario, el dotar de servicios que mejoran sustancialmente la habitabilidad de las cabeceras de Comarcas o subcomarcas permitirá que se benefician de los citados servicios todos los habitantes de la zona circundante, para lo que se prestará una especial atención a las comunicaciones: a) Establecimiento, reforzamiento y mejora de las comunicaciones terrestres (caminos) y telefónicas, a fin de facilitar el

La estrategia de la selección de núcleos se efectuó tras un proceso laborioso bien estudiado de tal manera que una vez seleccionados los núcleos y realizadas las inversiones planificadas aquellos núcleos seleccionados se convirtiesen en polos de desarrollo económico y verdaderos centros de prestación de servicios para las zonas circundantes. Según TRUEBA JAINAGA, <<la característica básica de la selección de núcleos de población consiste en considerarlos como núcleos de condensación de una vida comunitaria atractiva y dinámica. Se deben contemplar, por tanto, como verdaderos centros de prestación de servicios que van a potenciar económica y socialmente su ámbito circundante, en los casos en que haya recursos económicos suficientes en su zona de influencia; van a irradiar efectos positivos en los núcleos de población en su entorno>>.²¹⁶

Algo que no puede ser efectivo sin una selección acertada de los núcleos de expansión, como bien señaló MOSQUERA.²¹⁷

Éstos núcleos de expansión pueden ser cabeceras de comarcas²¹⁸ o simplemente otros núcleos de la provincia o la comarca cuyo desarrollo puede servir como motor para el desarrollo de los demás núcleos, o al menos influir favorablemente en la mejora de la vida de las zonas circundantes.²¹⁹

acceso y relación de los habitantes de las zonas de influencia y áreas de atracción; b) Instalación, conservación y mejora de los abastecimientos de agua que satisfagan necesidades básicas de la población; c) Suministro de energía eléctrica en condiciones técnicas y económicas aceptable para el alumbramiento, uso doméstico y utilización con fines industriales o agrícolas; d) Continuación o complemento de aquellas obras aprobadas en planes anteriores cuya paralización o no conclusión impediría obtener el pleno rendimiento de inversiones ya efectuadas>>, J. IGNACIO TRUEBA JAINAGA, *Análisis de los planes provinciales de obras y servicios*, op., cit., P.20

²¹⁶ J. L. I. TRUEBA JAINAGA, op., cit., P.29

²¹⁷Dijo este autor que <<Los núcleos de expansión deben estar estratégicamente elegidos dentro de la zona de influencia de las cabeceras de comarca, de modo que sean capaces de servir a su área rural más inmediata y complementen los servicios, más amplios, que aquellas ofrecen>>, JAIME MOSQUERA, op., cit., 309

²¹⁸Algo que “supondrá” según R. MARTÍN MATEO << el realizar consciente y consecuentemente una cierta eutanasia social de determinadas poblaciones facilitando el trasvase de sus efectivos humanos hacia donde puedan ser utilizados con mayor eficacia. >>, *El horizonte de la descentralización*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969, P.173

²¹⁹ <<las características básicas del sistema de selección de núcleos eran los siguientes: a) Establecer

5.1.2. Las comarcas de Acción Espacial

Después de cierto tiempo de aplicación de la política de Acción Especial, el Gobierno se dio cuenta de que en algunas provincias de nivel de desarrollo aceptable existían todavía comarcas muy deprimidas.²²⁰ Esta política de Acción Especial pretendió actuar aumentando la inversión e intensificando la cooperación a fin de igualar el nivel de vida de la comarca deprimida con el resto de las comarcas y núcleos de población de la provincia en que se encontraba ubicada la misma.

Así, se inició una política de selección de Comarcas de Acción Especial²²¹, según las orientaciones del el III Plan de desarrollo²²², para

dos tipos diferentes de núcleos, cabeceras de Comarcas y núcleos de expansión; b) Mantener en parte las ayudas a los núcleos que no resultan seleccionados; c) Encargar a las CPST la elaboración de las propuestas; La gran flexibilidad en las normas dictadas>>, M. M. GARCÍA VELASCO, op., cit., P. 35.

²²⁰ANTONIO FERNANDEZ precisó que el significado de zonas deprimidas se refiere a las zonas rurales en desventaja o poco favorecidas y que se trata de << zonas en progresiva decadencia social y económica, de la que la despoblación es uno de los síntomas más visibles, junto con un rendimiento agropecuario por debajo del 80% de la media nacional>>, *Las bolsas rurales de pobreza: pistas para la animación de las comarcas deprimidas*, Ed. Caritas Española, Madrid, 1981, P. 8. Las zonas o áreas deprimidas pueden abarcar un territorio formado por un ayuntamiento o una comarca o incluso una provincia entera.

Los criterios que el Gobierno fijó para declarar una Comarca de Acción Especial son: <<Primero: deben situarse en provincias que no han sido declaradas antes de Acción Especial; Segundo: además de ser Comarca o Comarcas deprimidas dentro del conjunto de los núcleos de población de la Provincia, deben tener posibilidades de expansión y desarrollo; Tercero: la selección de Comarcas deprimidas se hace, principalmente en las provincias que tienen un nivel de desarrollo por debajo de la media nacional; Cuarto: en el caso contrario, o mejor dicho en las provincias que tienen un nivel de desarrollo por encima de la media nacional y en las que se encuentran Comarcas deprimidas la declaración requiere la colaboración de la Provincia. La declaración de una Comarca de Acción Especial lleva consigo la posibilidad de recibir subvención a cargo del crédito de Planes Provinciales. El otorgamiento y gestión de dicha subvención era una tarea de la Administración Central en colaboración con la local a través de la Comisión Interministerial de Planes Provinciales>>.

²²¹Es muy útil sobre el tema de la comarca en el sistema de la Administración Local Española, el libro del Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial intitulado: *La Comarca y la Administración Territorial*, series Temas, nº 18, Granada, 1986

E. ROCA ROCA, en su trabajo: "Comarca y Estatutos Autonómicos" insertado en el libro, *la Comarca y la Administración territorial*, dijo que << El concepto de Comarca va a aparecer por primera vez en nuestro derecho Local moderno en la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, que aprobó las Bases del Estatuto de Régimen Local, cuya Base 1º declaraba: "Para la realización de algunos de los fines atribuidos a las entidades locales fundamentales, o de los que en su caso les sean encomendados por la Administración Pública, podrán crearse entes regionales o comarcales de carácter asociativo, de acuerdo con lo establecido en esta Ley">>, Ed. Centro de Estudios Municipales y cooperación interprovincial, serie temas, nº 18, Granada, 1986, P. 121.

completar y equilibrar la política de Acción Especial en provincias retrasadas.

De ese modo, con el tercer Plan de desarrollo, se inició la Política de Acción Especial en Comarcas Deprimidas²²³. Siguiendo esa directriz, el Decreto sobre Comarcas de Acción Especial establecía, en sus artículos 1º y 4º los criterios para la selección de las comarcas prioritarias en las actuaciones del programa de Acción Espacial²²⁴. Se podía declarar comarca de Acción Especial sólo a las que se ubican en provincias que no han sido declaradas Provincias de Acción Especial y siempre que la comarca de que se trata tenga la posibilidad de expansión y desarrollo. La prioridad, en la

También se puede ver la obra muy interesante sobre este tema de varios autores titulada: *La comarca como ente territorial*, AA. VV, Ed. Generalitat de Catalunya, 1984. Aquí destaco solamente dos intervenciones muy importantes de esta obra: la de A. NIETO GARCÍA, "Legislación del parlamento de Catalunya sobre comarcas" y la de R. MARTÍN MATEO, "La comarca como ámbito de prestación de servicios".

²²²Sobre los Planes de desarrollo, Vid: P. Mº LARUMBE BUIRRUM, *La región Aspectos Administrativos*, Ed. Montecorvo, 1973, P. 322 y ss. Especialmente sobre el III Plan de desarrollo Vid: I. BALLESTER ROS, "Notas sobre la proyección en el ámbito local del III Plan de Desarrollo Económico y Social", *R.E.V.L* nº 172, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1971, P. 713 y ss.

²²³Como destacó J. IGNACIO TRUEBA JAINAGA, << En 1972 se inició dentro del sistema de Planes Provinciales una nueva línea de actuación con denominación de Comarcas de Acción Especial, mediante la cual pretendía incidirse con mayor intensidad en la dotación de infraestructuras y servicios básicos de aquellas áreas del territorio nacional en las que concurrían características socioeconómicas de depresión, reforzando así en ellas la acción de los Planes Provinciales de Obras y Servicios, con lo que se confería al Sistema un mayor efecto corrector de desequilibrios territoriales>>, *Análisis de los Planes Provinciales de Obras y Servicios*, op., cit., P. 221.

²²⁴ Estos artículos estipulaban que <<Serán designadas Comarcas de Acción Especial las áreas social y económicamente deprimidas que se delimiten como tales con arreglo a criterios, objetivamente, determinados, que tengan en cuenta los siguientes factores: a) La calidad de vida; b) La renta; c) Estado y posibilidades de desarrollo de los sectores productivos; d) La demografía y los movimientos migratorios; e) La infraestructura básica con vistas a sus posibilidades de desarrollo; f) La prestación de servicios públicos y esenciales y coste relativo de su mejoramiento; g) Los presupuestos municipales y la liquidación de los mismos, en sus aspectos cuantitativos. La cuantificación de estos factores se lleva a cabo como a continuación se indica: a) La renta per. cápita comarcal sea inferior al sesenta y cinco por ciento de la media nacional; b) El índice de envejecimiento rebase el quince por ciento de la población total de la Comarca; c) En el período comprendido entre mil novecientos sesenta y mil novecientos setenta y cinco haya perdido la Comarca el veinticinco por ciento de su población; d) Las viviendas sin agua corriente representan un porcentaje superior al cuarenta por ciento de las de la Comarca; e) El número de viviendas sin luz representa un porcentaje superior al cinco por ciento de las de la Comarca; f) La población de la Comarca escolarizada en centros de educación general básica, de menos de cinco unidades, sea un veinticinco por ciento superiores a la media nacional; g) Los ingresos municipales, en pesetas por habitante, sean inferiores al sesenta por ciento de la media nacional>>.

declaración, se otorgaba a las comarcas ubicadas en provincias cuyo nivel de desarrollo sea inferior a la media nacional. La ventaja de la declaración de este tipo consistía en el aumento de las subvenciones estatales otorgadas dentro de las aportaciones de los PPOS y la ejecución de otras acciones específicas a realizar por los correspondientes organismos de la Administración Central y provincial.

A finales de los años setenta, el Gobierno procedió a la eliminación del programa de Provincias de Acción Especial, quedando solamente en vigor el programa de Comarcas de Acción Especial, el cual no tardará mucho en desaparecer debido a que toda la Cooperación Económica del Estado con las corporaciones locales sufrirá profundos cambios. Ello fue debido, especialmente, como veremos más tarde, a la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y los cambios en la estructura de la administración territorial del Estado que esta trajo consigo a través de la creación de la figura de las Comunidades Autónomas.

5.1.3. El Programa de Áreas Deprimidas

El Programa de las Áreas Deprimidas fue una política de actuación elaborada tanto por el Ministerio de Agricultura y el Ministerio del Interior a través de la Subdirección General de Planes Provinciales. Los criterios utilizados para la selección de esas áreas fueron los mismos aunque el enfoque de cada uno de los Ministerios era distinto. En el caso del Ministerio del Interior, la Subdirección General de Planes Provinciales presentó ante la Comisión de Planificación Territorial, encargada de la elaboración de los trabajos previos del IV Plan de Desarrollo Económico y Social, una propuesta de delimitación de las áreas reprimidas acompañada de una propuesta de inversión pública durante cuatro años. A diferencia de lo que se había visto en el caso de las Acciones en Comarcas de Acción Especial y la política de Selección de Núcleos, la unidad de análisis en este caso fue el municipio. Los criterios seleccionados para decidir si un municipio era o no área deprimida eran muy variados: entre ellos, a modo de ejemplo, los criterios geográficos,

económicos, déficit en la prestación de los servicios públicos esenciales, dispersión de los núcleos de población, nivel de emigración entre otros.

Una primera experiencia de este programa se aplicó en el año 1972 en la Comarca de la Segarra. No obstante aquello, la efectiva puesta en marcha del Programa en su conjunto se efectuó en 1974, cuando se redactó el Programa de Áreas Deprimidas por parte de la Subdelegación General de Planes Provinciales²²⁵.

Para llevar a cabo un programa de intervención de este tipo se adoptó una estrategia de cuatro fases que son:

- Delimitación previa
- Actuación en comarcas piloto
- Análisis de experiencias
- Delimitación definitiva²²⁶

La política de actuación en Áreas Deprimidas de la Subdelegación General de Planes Provincial se llevó a cabo paralelamente con otros programas específicos aprobados antes dentro de la estrategia de la diversificación de la cooperación económica prevista en los PPOS. Es el caso, a modo de ejemplo, de la política de Comarcas de Acción Especial.

5.2. LA ACCIÓN COMUNITARIA

El Programa de Acción Comunitaria es el segundo de los instrumentos

²²⁵ La selección de las zonas que habían de incluirse en este Programa se decidía siguiendo una serie de criterios tales como: la renta per cápita, la tasa de despoblación, la tasa de desempleo, el nivel educativo y cultural, el nivel sanitario entre otros, J. IGNACIO TRUEBA JAINAGA, *Análisis de los Planes provinciales*, op., cit., P. 119

²²⁶ En lo que se refiere a esta fase se tuvieron en cuenta los criterios siguientes: La renta “per cápita”; La tasa de desempleo; El nivel educativo y cultural; El nivel sanitario; El déficit de equipamiento e infraestructuras; El grado de utilización de los recursos de la comarca; El grado de accesibilidad y comunicaciones.

en el que el PPOS se diversifica no solamente en el enfoque de la estrategia de implemento de los recursos sino también la planificación y gestión de los proyectos u obras a realizar. Este proceso de intensificación y variación de la cooperación, que tenía como objetivo el desarrollo de las zonas más retrasadas del País, se culminó con la aprobación del Decreto 3524/1974, de 20 de diciembre²²⁷, por el que se regulaba la realización de obras en régimen de Acción Comunitaria.

El programa de la Acción Comunitaria se aprobó a través del Real Decreto mencionado para financiar a cargo de los PPOS proyectos u obras planificados y ejecutados por los propios vecinos de un municipio o aldea. El programa de la Acción comunitaria, como una inversión financiada a cargo de los PPOS orientada de manera específica a financiar proyectos de una característica determinada, se puede considerarse, según nuestro punto de

²²⁷Sobre el tema del desarrollo comunitario se puede ver el libro de EZEQUIEL ANDER-EGG; Problemas del desarrollo de la Comunidad a través de los documentos de NN.UU, donde el autor precisa que el documento preparado por unos expertos de Naciones Unidas denominado Desarrollo de la comunidad y servicios conexos, define este concepto en la siguiente manera: << la expresión del desarrollo de la comunidad se ha incorporado al uso internacional para designar aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar éstas en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional>>, Ed. Fondo editorial común, Caracas 1970, P. 29

Sobre la situación del desarrollo comunitario en España antes de la aprobación de esta norma ver la introducción del trabajo de J. FARIÑA JAMARDO, "El desarrollo comunitario en el Decreto 3524/1974", *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 186, abril-junio 1975, Ed. Instituto de Estudios de la Vida Local, P. 267 y ss.

Según el autor mencionado << las acciones de desarrollo comunitario a nivel local sí se han venido produciendo en nuestro país, y desde hace mucho años. Estas acciones han tenido un carácter espontáneo y se han desarrollado sin continuidad, coordinación. Nos referimos a las acciones de entidades locales menores o de entidades sociales no oficiales, como aldeas, parroquias y pueblos, integrados dentro de un Municipio, las cuales han hecho desarrollo comunitario-al igual que muchos pequeños Municipios- con verdadera promoción de los intereses y de las actividades sociales de la comunidad, efectuándolo a propio impulso y dirección de los interesados>>.

Estos esfuerzos recibieron en algunos momentos la ayuda del Estado y una implicación por parte del Municipio como bien destacó el mismo autor en su trabajo mencionado: << En muchas ocasiones- aunque no siempre- el Municipio interviene en estas acciones de desarrollo comunitario espontáneo con aportaciones de materiales: pólvora, cemento, asfalto; de maquinaria y herramientas, o de tipo económico: pequeñas subvenciones en metálico. A veces, los Ayuntamientos aprovechaban determinadas subvenciones, como las Paro Obrero, para impulsar estas realizaciones y las acciones espontáneas del desarrollo comunitario, con lo que el esfuerzo vecinal obtenía determinadas ayudas estatales para electrificaciones, pequeños regadíos, abastecimientos, etc., a través del Instituto Nacional de Colonización y de otros organismos de diferentes Ministerios, aliviando la carga vecinal y logrando mejores frutos.>>, últ., op., cit., P. 268

vista, como una continuación de la política de diversificación de la cooperación iniciada en el año 1968 antes analizada. Sin embargo, atendiendo al criterio de planificación y gestión, la Acción Comunitaria se puede considerar como el inicio de la descentralización de la política de PPOS.

5.2.1. La Acción Comunitaria como inicio de un cambio que otorgaba un mayor protagonismo a las entidades locales en la gestión de las aportaciones estatales

A diferencia de los programas anteriores que se dirigían a determinadas provincias y comarcas seleccionadas previamente a través de unos criterios fijados con anterioridad, la Acción Comunitaria estaba orientada hacía todo el mundo rural y contemplaba una mayor implicación de la población en la planificación y gestión de los proyectos de desarrollo de su zona.

En el ámbito político y de administración, la Acción Comunitaria constituyó el inicio del proceso de descentralización que tuvo lugar luego a través de los cambios trascendentales en la política de gestión de los Planes Provinciales²²⁸. Los Programas de Acción Comunitaria fueron los primeros proyectos financiados a cargo de los PPOS que se gestionaban de manera descentralizada desde la creación en 1958 de esta figura de cooperación. Se trataba de proyectos concebidos y gestionados totalmente por la propia comunidad beneficiaria de los mismos y el papel del Estado se limitaba a examinar el proyecto o la obra y decidir o no participar en la financiación.

En esta experiencia los ayuntamientos tendrán un papel protagonista respecto del desarrollo de las políticas dirigidas a mejorar las condiciones de

²²⁸Es el caso de J. IGNACIO TRUEBA JAINAGA que dijo refiriéndose a los objetivos de la Acción Comunitaria previstos en el Decreto: << Evidentemente, estos aspectos son de plena actualidad después de la Constitución de 1978, y podrían constituir parte de alguna disposición que desarrolla la misma. Este Decreto en algunos aspectos se anticipa en más de cuatro años a su tiempo>>; *Análisis de los planes provinciales*, op., cit., P.35

vida de sus habitantes²²⁹. Así, el Decreto 3524/1974, de 20 de diciembre, atribuye a los ayuntamientos el fomento de las obras incluidas en las acciones de desarrollo comunitario, solicitando las mismas y supervisando su ejecución.²³⁰

Los proyectos de la Acción Comunitaria pretendían dotar a pequeños núcleos de población, de manera especial, en el ámbito rural de infraestructuras y equipamientos que permitiesen mejorar su nivel de bienestar. Estos proyectos se caracterizan por otorgar a la comunidad de vecinos beneficiaria de la obra o proyectos un papel protagonista en la concepción y administración de las realizaciones. Los proyectos de tipo comunitario admiten una mayor flexibilidad que el resto de las inversiones de los PPOS, especialmente en lo que se refiere a la contratación y las exigencias de elaboración y aprobación²³¹

²²⁹Es de destacar en este punto, que desde finales de los años sesenta con la aprobación de la Ley Orgánica del Estado y los Planes de desarrollo regional que insistieron sobre la necesidad de una descentralización que permita a las administraciones locales una mayor participación en la gestión de las políticas que tienen como objetivo el desarrollo de sus zonas y la mejora de la vida de sus habitantes, y sobre todo la redacción de un proyecto de reforma de la Ley Régimen Local, se publicaron desde aquel momento varios estudios exigiendo mayor protagonismo de las entidades locales e incluso de los propios vecinos en proyectos que tienen como objetivo el desarrollo local. Entre estas voces y en lo que se refiere a este tema se puede subrayar la propuesta que V. DE LA VALLINA VELARDE hizo al final de su trabajo sobre la cooperación provincial a los servicios municipales ante la nueva Ley de Régimen Local en el año 1969- un proyecto de Ley que este autor fue encargado de la coordinación del equipo redactor de la misma-, cuando propuso incluir en el proyecto de Ley la realización de proyectos en "régimen de gestión y administración vecinal". Dijo este autor que << cabe considerar la conveniencia de prever expresamente otras posibilidades, cual sería, por ejemplo, la realización de las obras en régimen de gestión y administración vecinal, bajo la supervisión del respectivo ayuntamiento. Existen obras y servicios que por su escaso volumen, difícil emplazamiento en algunas zonas, y forma de financiación, en núcleos de población de escasa capacidad económica- a través del régimen de prestaciones personales voluntarias-, aconsejan este sistema de ejecución, sin necesidad de acudir a la figura del contratista interpuesto y al procedimiento necesariamente formalista de la contratación de obras públicas.>>, op, cit., P. 596

²³⁰Decía el artículo 4 del mismo Decreto en este sentido: que <<dado el carácter municipal de las obras realizadas en régimen de acción comunitaria, incumbe a las entidades locales fomentar este tipo de acciones, autorizarlas en su caso y solicitar las ayudas precisas, supervisar la ejecución de las obras vigilando su realización con las debidas garantías técnicas y, una vez terminadas, si procediere, incorporarlas a su patrimonio, de conformidad con la legislación vigente>>.

²³¹Según una memoria publicada por la Dirección General de Cooperación Local, la política de desarrollo comunitario:

<< - Está orientada a dotar de infraestructura y equipamiento comunitario a los pequeños núcleos.
- Atribuye el protagonismo de las acciones a los propios vecinos a través de las prestaciones

Se trata aquí de un logro muy importante, debido a que el desarrollo comunitario, como señala FARIÑA JAMARDO citando a PÉREZ OLEA, se encontraba fragmentado entre una multitud de organismos que hizo prácticamente imposible una “auténtica promoción de la Comunidad” como unidad social protagonista de un desarrollo económico y social del conjunto de los vecinos²³².

El Desarrollo Comunitario, como preveía el Decreto mencionado, además de dar un papel de protagonismo a los ayuntamientos, se caracterizaba también, como hemos mencionado arriba, por la importancia que otorgaba a la Comunidad de vecinos, no solamente para elegir las obras y servicios que consideren prioritarios en su pueblo, sino también por exigir la participación de los mismos en los proyectos aportando la mano de obra e incluso dinero y material.

5.2.2. Los objetivos y características de la Acción Comunitaria

Los objetivos perseguidos tras a la aprobación de política a Acción Comunitaria, por un lado, eran la mejora del medio rural, a través de adopción de políticas que otorguen una prioridad al aprovechamiento de los recursos disponibles en cada zona, de modo que supusiera a los habitantes de la zona condiciones de vida más adecuadas, y por otro lado, el desarrollo de las comunidades rurales, a través del aumento de sus capacidades de resolver problemas cuya solución requiere la unión de todos los recursos y voluntades disponibles.

personales.

Admita una gran flexibilidad en su gestión al no estar la ejecución de estas pequeñas obras sometida obligatoriamente ni a la previa redacción de proyectos ni a los trámites ordinarios de contratación>>, Ministerio de Administraciones Territorial, Cooperación Local, memoria de 1983, Dirección General de Cooperación Local, P. 45.

²³²Según las palabras de este autor el Desarrollo Comunitario <<Se encuentra en una posición delicada fragmentada entre docenas de organismos religiosos, públicos, semipúblicos y privados, que con sus bienintencionados esfuerzos hacen cada vez más difícil la auténtica promoción de la Comunidad como entidad unitaria social. Para mi está claro que la solución sólo puede venir, en la gran mayoría de los casos, de una institución que salvo excepciones no muy numerosas, ha permanecido cuidadosamente al margen de este movimiento. Esta institución, es naturalmente, el Municipio>>, J. FARIÑA JAMARDO, “El desarrollo comunitario en el Decreto 3524/1974”, op., cit., P. 269

La Acción Comunitaria se caracteriza por el hecho novedoso de que son los propios vecinos los que van a determinar las obras que hace falta realizar y elegir entre ellos la comisión que se encargará de la gestión y administración del proyecto a llevar a cabo. También son los propios vecinos los que se encargarán de llevar a cabo la ejecución de las obras aportando la mano de obra necesaria. No obstante aquello, <<podrán ejecutar estas obras las entidades locales, conforme a la normativa de contratación local, en los casos en los que no sea posible su ejecución directa por el vecindario>>.

Igualmente los vecinos, participaban en la financiación del proyecto aportando incluso dinero si hace falta, ya que la participación del Estado y sus organismos públicos no puede superar el 50% del total de la financiación del proyecto. Así, la financiación de las obras o servicios corresponde a los vecinos, costeados como mínimo el 50 por ciento del total del coste de la obra. Una operación que puede venir en forma de mano de obra para la ejecución del proyecto, o comprando material necesario para la realización de la actividad, o las dos cosas a la vez.

En cuanto a la financiación estatal, con el límite del 50% mencionado, el Estado puede aportar el 25% del coste total de la obra a cargo de los Planes Provinciales de servicios, y las entidades locales y otros entes públicos pueden aportar el 25% adicional, en forma de material en el caso de las entidades locales.

La concesión de una ayuda o subvención del Estado exige unos trámites a seguir²³³ y la facultad de conceder una ayuda o subvención con cargo al Crédito de los Planes Provinciales corresponde al Consejo de

²³³Estos trámites según el artículo 6 de esta norma son: a) La formación de una solicitud que el Decreto faculta a la entidad local menor (ayuntamiento u otros) su realización. Dicha solicitud se elevará a la CPST que después de estudiarla la elevará, por su parte, a la Comisión Interministerial de Planes Provinciales; b) La mencionada solicitud va acompañada con un proyecto o memoria descriptiva y valorada de la obra que se pretende realizar; c) Acuerdo de los vecinos firmado por todos los interesados afirmando su compromiso de completar la financiación de la obra o servicio aportando trabajo o dinero necesario que corresponde a la aportación de la comunidad en la realización de las obras del proyecto; d) Informe del jefe de servicio provincial de Inspección y Asesoramiento de las corporaciones locales sobre las subvenciones de las Entidades Locales (Art. 6).

Ministros a propuesta de la Comisión Interministerial de Planes Provinciales.

Concluyendo, se puede afirmar con TRUEBA JAINAGA que este Decreto <<constituye básicamente el principio de un cambio profundo en el sistema de Planes Provinciales>>²³⁴ y en general un cambio en la manera de seleccionar, elaborar, ejecutar a los proyectos u obras que componen la política de cooperación del Estado con las entidades locales.

Un cambio que, como veremos más tarde, empezó a notarse más en el año 1975 con la aprobación de la Ley 47/1975, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1976, y, sobre todo, a partir del año siguiente, con la aprobación del Real Decreto 1087/1976.

6. LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES A PARTIR DE 1976: UNIFICACIÓN DE LOS PLANES Y DESCENTRALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN

Como hemos señalado al inicio de esta parte de la investigación, a partir de 1976 se aprobaron varias normas que llevaron a cabo cambios muy importantes en la elaboración, aprobación y administración de los fondos dirigidos a financiar los PPOS. El más importante de estos cambios fue el de poner fin al protagonismo de las CPST en materia de PPOS que éstas tenían desde la creación de este instrumento de cooperación en el año 1958. Las varias normas que se aprobaron desde esta fecha y que analizaremos en los siguientes epígrafes regularon un cambio trascendental que abrió el camino hacia una descentralización de los PPOS devolviendo a las Diputaciones provinciales las atribuciones que tenían en esta materia antes de 1958.

Además de la política de descentralización de la cooperación, que no

²³⁴J. IGNACIO TRUEBA JAINAGA, *Análisis de los Planes Provinciales de Obras y servicios*, cit., P. 33

será definitiva hasta la aprobación del Real Decreto 688/1978, se procedió, al mismo tiempo, a la unificación de los dos planes que operaban en el ámbito local: el de los PPOS y el PPC. No obstante aquello, la nueva regulación siguió con la tendencia que empezó desde 1968, con la aprobación del II Plan de Desarrollo, de diversificar la cooperación abriendo líneas de ayuda orientadas a dar una respuesta específica a problemas de desarrollo económico y social de zonas muy retrasadas.

En los siguientes epígrafes, analizaremos la decisión de unificación de los PPOS con los PPC en un único plan denominado PPOS. Como veremos en su momento, la descentralización de los Planes, tras la unificación de los mismos, se llevó a cabo en dos fases: en una primera fase se otorgó a las Diputaciones las facultades que tenían las CPST sobre la materia de elaborar y ejecutar los PPOS algo que efectuó el Real Decreto 1087/1976, de 23 de abril, regulando este instrumento de cooperación. La segunda fase consistía en la descentralización definitiva de estos planes otorgando la competencia de la aprobación de los mismos a la Diputación provincial llevada a cabo a través del Real Decreto 688/1978.

Antes de analizar las medidas que llevaron a cabo la descentralización definitiva de los PPOS, el Gobierno acordó un crédito extraordinario para enfrentar la crisis económica de finales de los años setenta. Correspondió a las provincias 12.000 millones de pesetas para el año 1977, algo que llevó a una modificación de las normas reguladoras de los PPOS para agilizar los trámites de contratación y ejecución de las obras. Esta modificación se llevó a cabo a través del Real Decreto 446/1977, de 11 de marzo. Analizaremos estas modificaciones debido a la importancia de los cambios que introdujeron en esta materia.

La política de descentralización de los PPOS, como se acaba de mencionar, otorgó a la Diputación provincial la facultad de elaborar, aprobar y ejecutar las obras y proyectos planificados dentro de este instrumento de

cooperación. Estas atribuciones estaban repartidas entre la CPST y la Comisión Interministerial de Planes Provinciales encargada ésta última de la distribución del Crédito de planes provincial y de la aprobación definitiva de los mismos. Aquello obligó a una reestructuración de estos órganos para adaptarlos a la nueva situación algo que se llevó a cabo a través del Real Decreto 1467/77, de 17 de junio, que analizaremos en el último epígrafe de esta parte.

6.1 UNIFICACIÓN DEL PPOS Y PLAN PROVINCIAL DE COOPERACIÓN

Los PPC se crearon, como se sabe, en el año 1955 en la Ley de Bases de Régimen Local como instrumento para la cooperación de las provincias con las entidades locales de su ámbito territorial y recibieron, debido a ello, aportaciones económicas procedentes del Estado orientadas al mismo objetivo. Unas aportaciones que se canalizaron a partir de 1958 a través de los PPOS creados en la misma fecha. Desde entonces la vida local conoció, en lo que se refería a la cooperación tanto estatal como provincial con los municipios, una dualidad de instrumentos de cooperación entre los PPOS elaborado por la CPST y aprobados por la Presidencia del Gobierno y los PPC elaborados por la Diputación provincial y aprobados por el Ministerio de la Gobernación. La unificación de los dos planes mencionados (PPOS y PPC) no se efectuó hasta el año 1976 y fue posible gracias a los mandatos de la Ley 41/1975 Reguladora del Estatuto del Régimen Local (LRERL, en adelante) y de la Ley 47/1975, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1976 y se llevó a cabo a través del Real Decreto 1087/1976, de 23 de abril.

La Ley Reguladora del Estatuto del Régimen Local (LRERL) 41/1975²³⁵ tenía como antecedente el proyecto de ley promovido por

²³⁵Sobre los antecedentes de esta Ley de bases del Estatuto de Régimen Local y el largo proceso de su redacción, tramitación y aprobación definitiva vid: E. ORDUÑA REBOLLO, en *Municipios y provincias*, op., cit., PP. 600 y ss.

Vicente De La Vallina Velarde en el año 1969 que no llegó a aprobarse por los graves sucesos del 1 de mayo de 1972²³⁶. En el mencionado proyecto de ley se otorgaría a las Diputaciones provinciales, asistidas por la CPST, la facultad de elaborar el Plan provincial de obras y servicios y, después de su aprobación, la ejecución del mismo. Fracasado este proyecto de ley, apareció otra reforma bajo la denominación Proyecto de Bases del Estatuto de Régimen Local que se entregó a las Cortes el 28 de mayo de 1974. Esta Ley, regulando el tema de la colaboración y asistencia del Estado en la ejecución de obras y prestación de servicios de las entidades locales, estableció en el número 4 de la Base 47 que el PPOS comprenderá los proyectos y obras planificados por la Diputación correspondientes a la misma, los correspondientes a los ayuntamientos financiados por una ayuda del Estado o de la provincia siempre que su ejecución no se atribuye al Estado²³⁷.

En la misma línea, la Ley 47/1975, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1976, estableció en su artículo 49 que:

Como subrayó E. ORDUÑO REBOLLO << El Proyecto tuvo una dilatada tramitación parlamentaria, a causa de las numerosas enmiendas presentadas y afectado por las constantes reducciones de libertades públicas con las que se pretendió frenar, con ciega actitud, la dinámica social y los afanes de renovación y cambio que el pueblo español demandaba. El Proyecto, convertido en Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local el día 19 de noviembre de 1975, tuvo escasa vida legal y ninguna política, literalmente murió el día siguiente con el titular del régimen. Algunas de sus Bases, con diversas modificaciones, sobrevivieron algún tiempo, entre ellas las de carácter económico, función pública, contratación y organización básica. >>, en *Municipios y provincias*, op., cit., P. 602.

²³⁶E. ORDUÑO REBOLLO, *Municipios y provincias*, op., cit., P. 601

²³⁷La mencionada Base 47 en su punto cuatro rezaba así: << El plan de obras y servicios de la provincia comprenderá los propios de la Diputación incluidos en el mismo, los correspondientes a los Ayuntamientos financiados con ayuda estatal o provincial que no se ejecuten por la Administración Central y los de competencia estatal cuya realización esté encomendada a la Diputación.

Se financiará con los fondos estatales para la realización de obras y servicios de interés local distribuidos anualmente por el Gobierno, con las asignaciones fijadas por la Diputación, incluidos los fondos destinados a cooperación provincial y con las aportaciones de los Municipios beneficiados de las obras y servicios proyectados. El Plan será elaborado por la Diputación y aprobado por el Ministerio de la Gobernación, previo informe de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos en la parte referente a las obras y servicios financiados con ayuda estatal o con fondos provinciales de cooperación. Su ejecución corresponderá a la Diputación, sin perjuicio de la posibilidad de transferir, en su caso, esta ejecución a los Municipios afectados, siempre que así lo soliciten>>.

<< Los créditos que hayan de ser empleados en la ejecución de obras o servicios de carácter eminentemente provincial o local se señalarán por el Gobierno, a propuesta de los Departamentos ministeriales interesados y previo informe del de Hacienda. Dichos créditos y los que se asignen directamente para la ejecución de las mencionadas obras y servicios se refundirán en un solo concepto, que figura en la Sección 16, Ministerio de la gobernación, capítulo 6, artículo 61>>.

El mismo artículo autorizó al Consejo de Ministros para regular mediante Decreto los Planes Provinciales de Obras y Servicios. El Gobierno llevó a cabo dicha regulación a través del Real Decreto 1087/1976 que comentaremos en seguida.

6.2. EL INICIO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE PLANES PROVINCIALES DE OBRAS Y SERVICIOS: APROBACIÓN DEL REAL DECRETO 1087/1976

El Real Decreto 1087/1976, de 23 de abril²³⁸ de regulación del sistema de Planes provinciales, desarrollando los contenidos de la LRERL (base 47) y la Ley de Presupuestos Generales del Estado (artículo 49) mencionados, acabó con la vieja tradición que consistía en la preparación de dos Planes paralelos orientados a la cooperación con las entidades locales. A partir de entonces, se aprobaba un único Plan preparado a nivel local por la Diputación en colaboración con los ayuntamientos²³⁹.

Esta unificación consistió una aportación de importancia destacable en el ámbito de la planificación y cooperación locales²⁴⁰. Unir estos dos

²³⁸Vid: M. SANCHEZ MORON: "La Comunidad Autónoma de Madrid y la Administración Local", en *Madrid comunidad autónoma metropolitana*, E. GARCÍA DE ENTERRÍA (coord.), Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1983, P. 344.

²³⁹<<El Real Decreto 1087/1976, de 23 de abril estableció un Plan Provincial único de Obras y Servicios de carácter local o comarcal, que integró los anteriores de cooperación, los elaborados por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y las de obras y servicios propios de la Diputación o los de éstas y los Ayuntamientos financiados con ayuda estatal>>, Vid: *Nuevo Régimen Local*, Tomo I, 2ª Ed. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1986, cit., P 333

²⁴⁰Se trata, como señaló perfectamente IGNACIO TRUEBA JAINAGA, de <<una aportación sensible a la vida local... es la de que serán las Diputaciones provinciales en colaboración con los Ayuntamientos,

instrumentos de cooperación y otorgar la aprobación y administración de los mismos a las Diputaciones provinciales supuso el ahorro de muchos esfuerzos y recursos evitando duplicidad y descoordinación en materia de financiación y en la planificación.

Además de fundir los dos planes mencionado en un único plan, esa norma procedió a una descentralización de la gestión de las aportaciones económicas dirigidas a la financiación de la cooperación económica con las entidades locales. El Real Decreto otorgó a las Diputaciones provinciales la facultad de preparar e ejecutar los planes provinciales.

Como hemos visto antes, desde el año 1958, esta facultad había sido siempre una competencia de las CPST. A partir de ahora, en cambio, son las Diputaciones provinciales²⁴¹ con la colaboración de los ayuntamientos y de los demás entidades locales los que van a tener el protagonismo en la materia después de mucho tiempo de marginación²⁴² y tutela ejercida sobre las

Mancomunidades y otros entes locales afectados los que estudien, elaboren y ejecuten el Plan Provincial de Obras y Servicios>>, J. IGNACIO TRUEBA JAINAGA, op., cit., P. 42

²⁴¹Vid: V. BOIX REIG: "Significación de la Provincia en la distribución territorial del poder por la Constitución", op., cit., PP. 344 y 345

²⁴²Vid sobre ello: F. TOMAS RAMÓN, "La provincia como corporación: las diputaciones provinciales", op., cit., P. 505 y ss.

En el libro: Nuevo Régimen Local Tomo I, nos encontramos el párrafo siguiente resumiendo el ir y venir de las Diputaciones provinciales en lo que se refiere a la cooperación con las entidades locales sobre todo su papel en la gestión de las aportaciones del Estado dirigidas a la financiación de las obras y servicios de competencia municipal: << Y limitándonos a los últimos tiempos, pueden igualmente observarse importantes diferencias de matiz: en su configuración inicial plasmada en la LRL, la provincia aparece robustecida en relación a las Entidades municipales, tanto por el hecho de que su ámbito territorial más extenso permite un campo de actuación más adecuado para la prestación de ciertos servicios, en los que actuará como subsidiaria de los Municipios, como por disponer de instrumentos económicos de supremacía sobre éstos tan significativos como el recurso especial de nivelación de presupuestos y los Planes de Cooperación provincial; pero suprimido el recurso de nivelador por ley 85/1962, de 24 de diciembre (BOE. Del 27), y trasladado el mayor protagonismo de los planes de cooperación a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, que fueron regulados por Decreto de 13 de febrero de 1958... dando en su composición y operatividad un absoluto predominio a los órganos representativos de la Administración Central, se produjo un retroceso de su protagonismo en la vida local, si bien iniciada la transición política, aunque fundándose en la Base 47.4 de la LBERL, el cambio de orientación que significó, de una parte, la supresión de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, sustituidas en este campo por las Comisiones de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, y, de otra, la atribución del desarrollo de los Planes Provinciales de Obras y Servicios a las Diputaciones, asignada por los sucesivos Decretos 1087/76, de 23 de abril...y

mismas por las CPST.

El otorgamiento de la competencia de preparación y ejecución de los Planes Provinciales a las CPST, además de muchas otras materias o ámbitos de actuación que afectaban directamente a los intereses de las entidades locales, había sido siempre objeto de crítica por parte de la doctrina, como hemos ya mencionado. El legislador, aunque con retraso, percibió la importancia de asociar a las entidades locales en cualquier planificación que tuviera como objeto el desarrollo local. Algo que se empezó a notar con la aprobación del Decreto 3524/1974 sobre el Desarrollo Comunitario que hemos estudiado antes. En las siguientes líneas se analizará los cambios importantes introducidos por esta norma en lo que se refiere al procedimiento de elaboración, aprobación y ejecución de los PPOS.

6.2.1. Los cambios en la aprobación, contratación y contenido del PPOS

Los Planes Provinciales, después de su elaboración por las Diputaciones provinciales en colaboración con los ayuntamientos y demás entidades locales, serán objeto de informe de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos. Un informe que debe emitirse en un plazo de 15 días y que no tiene carácter vinculante. Emitido favorablemente o pasados 15 días sin que se haya emitido se elevarán los proyectos al Ministerio de la Gobernación por parte de la Dirección General de Administración Local junto con el informe preceptivo de la Comisión Interministerial de Planes Provinciales para su aprobación. Se ve aquí que la descentralización era incompleta ya que la aprobación de los PPOS siguió en manos del Gobierno como hemos destacado antes.

La contratación de las obras de los Planes Provinciales es una competencia de las Diputaciones. Sin embargo, en el caso en que la ejecución se haya encomendado a los ayuntamientos por la Diputación, son estos, según el artículo 17 de este Real Decreto, los que tendrán la competencia de

688/1978, de 17 de febrero... y mantenida por el Real Decreto 1673/ 1981, de 3 de julio..., y los que lo modifican o desarrollan.>>, op., cit., P. 293.

contratar. Hay que subrayar aquí que se puede encomendar a un ayuntamiento la ejecución de una obra o servicio sólo en caso de que lo haya solicitado y después de acreditar la capacidad de gestión y medios técnicos necesarios para llevarlo a cabo. Esta competencia era competencia de la CPST o del Gobierno central según el tipo de obra o proyecto.

Por lo que se refiere al contenido del PPOS, después de la unificación de los dos planes era normal precisar los tipos de obras incluidos en el nuevo plan unificador. El artículo 3 de la norma comentada establecía que las obras que forman el nuevo plan, como era de esperar, serán las obras que formaban antes los dos planes. Sin embargo, el Real Decreto incluyó tres tipos de obras más que son: las obras y servicios propios de la Diputación al no ser que se hubiesen sometidos a un régimen especial y las obras y servicios municipales financiados por el Estado por créditos distintos de los de PPOS o por organismos autónomos y las obras y servicios de competencia estatal y que ésta encomendó su ejecución a las Diputaciones provinciales²⁴³.

De los tipos de obras que formaban el Plan se ve de manera muy clara que la mayoría de las obras dirigidas al ámbito local estaban incluidas en este Plan que engloba todos los proyectos de todas las entidades locales financiados con aportaciones propias o por el Estado y sus organismos públicos.

6.2.2. Distribución de los créditos y liquidación de la aportación estatal a los Planes Provinciales de Obras y Servicios

La financiación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios se

²⁴³El artículo 3 del Decreto, decía textualmente que el Plan contenía las siguientes obras:

- << Las obras y servicios incluidos, hasta ahora, en los planes de cooperación de las Diputaciones.
- Las obras y servicios de los Planes Provinciales, hasta ahora elaborados por las CPST.
- Las obras y servicios propios de la Diputación, incluidos en el mismo, salvo aquellas que estuvieran sometidos a un régimen especial mediante disposición con rango de ley.
- las obras y servicios correspondientes a los ayuntamientos, financiados con ayuda del Estado distinta al crédito de planes provinciales, o subvencionadas por organismos autónomos u otros entes públicos que no se ejecuten por la Administración Central.
- Las obras y servicios de competencia estatal cuya ejecución este encomendada a la Diputación...>>

reguló en el artículo 12 del Decreto analizado que enumeró los recursos de los que se nutre el Plan que venían de distinta procedencia²⁴⁴. La mayoría de estos recursos procedían de la financiación estatal a través de subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado. No obstante ello, las Diputaciones provinciales, las entidades locales beneficiarias de las realizaciones, las empresas privadas, especialmente la compañía Telefónica Nacional de España, las subvenciones y aportaciones privadas entre otros.

La Diputación disponía de unas competencias muy amplias en lo que se refiere a la disposición y gestión de los fondos mencionados. La Exposición de Motivos del Decreto comentado despejaba cualquier duda sobre este tema afirmando que: <<el manejo, disposición e intervención de los fondos se atribuye a los servicios de las Diputaciones, con la única salvedad de la necesaria colaboración de la intervención del Estado en los pagos de certificaciones, en lo que respecta concretamente a la parte de subvención estatal>>.

Se nota aquí la variedad de los recursos y fuentes de que se nutría el PPOS y la facultad completa de la Diputación en el manejo de estos recursos puestos a su disposición para la planificación y ejecución de obras y servicios de competencia local.

En lo que se refiere a los criterios a tener en cuenta a la hora del reparto de las subvenciones y otros recursos que financian el Plan, el artículo 13

²⁴⁴El artículo 12 establecía que el Plan se financiará a través de los siguientes recursos: << a) Las subvenciones estatales consignadas en los Presupuestos Generales del Estado, en la forma y cuantía en que se distribuyan por el Consejo de Ministros a propuesta de la Comisión Interministerial de Planes Provinciales; b) Las cantidades fijadas a cada diputación para cooperar a la efectividad de su acción municipal, así como los recursos propios destinados a dotar las obras y servicios de su competencia; c) Las aportaciones de los Municipios para las diversas obras y servicios que les afecten; d) Los préstamos que se obtengan del Banco de Crédito Local o de otras instituciones de crédito; e) Las ayudas específicas del Estado para determinados planes nacionales o para acciones coyunturales, así como las subvenciones de sus organismos institucionales, fondos de la Seguridad Social y otros entes públicos; f) Las subvenciones o aportaciones de particulares, de carácter voluntario, de acuerdo con los requisitos que resulten exigibles.>>

establecía los siguientes criterios que son:

- La superficie,
- La población y su distribución en asentamientos,
- Los niveles de renta,
- El equipamiento social,
- La riqueza de las haciendas locales...

La asignación de los recursos a cada provincia era competencia del Consejo de Ministros concretamente la Comisión Interministerial de Planes Provincial que elevaba al mismo una propuesta del reparto territorial teniendo en cuenta, sin lugar a duda, a dichos criterios.

Por lo que se refiere a la liquidación de las aportaciones estatales, el artículo 25 del Decreto decía que esto se efectúa <<trimestralmente por cuartas partes, dentro del año natural>>.

El pago se hacía después de efectuar el control previsto en la legislación teniendo en cuenta además lo establecido en los artículos 24 y 26 del Decreto. El interventor de la Delegación de Hacienda de la Diputación, habiendo recibido la documentación prevista en el artículo 26, antes mencionado, y después de asegurarse de la conformidad y el cumplimiento de dicha documentación, procedía a la firma de los órdenes de transferencia.

El movimiento de fondos de la cuenta abierta en el Banco de España, donde se depositaba la aportación del Estado a los Planes Provinciales, necesitaba, además de la firma del interventor, la de los calveros de la Diputación²⁴⁵. Como medida para reforzar la descentralización de la gestión

²⁴⁵A diferencia de lo que se venía haciendo desde la iniciación de los Planes Provinciales en el año 1957, el Decreto comentado nos ofrece otra novedad muy importante en su artículo 28 en lo que se refiere a la liquidación de la subvención estatal. Esta novedad consiste en que y por primera vez <<el pago de la aportación del Estado se realizará con independencia del momento en que cumplan sus obligaciones los demás partícipes>>. Como consecuencia de ello <<los delegados provinciales de Hacienda solamente fiscalizarán los fondos del Estado y no los correspondientes a las corporaciones locales, como venían haciendo con el sistema que este Decreto deroga, en el que se requería el depósito previo

de los PPOS y respecto de la autonomía de las Diputaciones provinciales, la nueva regulación disponía que los Delegados de Hacienda de las Diputaciones sólo puedan fiscalizar y controlar las aportaciones estatales a los Planes Provinciales y no la aportación o aportaciones de las corporaciones locales, como se acaba de mencionar arriba.

En el mismo sentido, el Real Decreto dejó en manos de las Diputaciones Provinciales el control directo sobre esta cooperación a través de la emisión de la certificación de obras, que venían realizando las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, la cual pasará a ser una competencia de la Diputación²⁴⁶.

6.3. CULMINACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LOS PLANES PROVINCIALES DE OBRAS Y SERVICIOS

El proceso de descentralización de la planificación y gestión de la Cooperación Económica del Estado con las entidades locales se llevó a cabo en dos fases: la primera fue la que acabamos de mencionar. Por lo que se refiere a la segunda de las fases, que consistía en el otorgamiento a las provincias de la facultad de aprobar los PPOS, ésta se otorgó, en un primer momento, a las mismas de manera provisional en el Real de Decreto 446/1977, de 11 de marzo, antes de ser definitiva a partir del año siguiente al aprobarse el Real decreto 688/1978, de 17 de febrero, regulando los PPOS.

6.3.1. Las medidas transitorias del Real Decreto 446/1977, de 11 de marzo, sobre la modificación del régimen de colaboración entre la Administración del Estado y las corporaciones locales para la agilización de los trámites de contratación y ejecución de las obras

En la introducción de este trabajo de investigación hemos subrayado que las aportaciones del Estado a la financiación de los PPOS ha sido siempre

de los porcentajes correspondientes a las corporaciones como condición inexcusable para proceder al pago de la aportación estatal>>, J. IGNACIO TRUEBA JAINAGA, op., cit., P.58

²⁴⁶J. IGNACIO TRUEBA JAINAGA, op., cit., P. 58

de dos tipos: unas aportaciones que podemos denominar fijas canalizadas a través de líneas de ayuda regulares previstas cada año en los Presupuestos generales del Estado y otras aportaciones coyunturales destinadas a enfrentar situaciones excepcionales. En 1977 se aprobó el Real Decreto 466/1977 para agilizar los trámites de los PPOS permitiendo con ello al Gobierno canalizar, a través de este instrumento de planificación, ayudas urgentes a las entidades locales destinadas a paliar la grave situación económica en la que se encontraba el País.

La importancia de esta norma se deriva de que algunas de las modificaciones que llevó a cabo influyeron en la reforma que se aprobó en el año 1978 y que consagró definitivamente la descentralización de los PPOS. Estas medidas, que se aprobaron como regulación transitoria de aplicación limitada a las obras y servicios financiados dentro del crédito de las ayudas urgentes mencionadas, otorgaron a las Diputaciones Provinciales la facultad de aprobar las obras y servicios a financiar por el crédito citado.

El motivo de la aprobación del Real Decreto fue la agilización de los tramites tanto en el aspecto financiero, presupuestario como de contratación para una rápida elaboración y ejecución de los Planes Provinciales; sobre todo los que se elaboraron gracias al crédito extraordinario aprobado en el Real Decreto- ley 15/1977, de 28 de febrero²⁴⁷.

Por lo que se refiere a la agilización y flexibilidad en materia de

²⁴⁷ Un crédito extraordinario que se aprobó en una situación de crisis económica caracterizada por una tasa de paro muy elevada y unos índices de inflación muy altos. Se aprobó, entonces, el Crédito extraordinario de 50.000 millones de pesetas para enfrentarse a esta situación. De estos 50.000 millones de pesetas correspondió a los Planes Provinciales, sólo para el año 1977, 12.000 millones de pesetas. La inversión de este Crédito extraordinario necesitó la modificación de las normas en vigor sobre los PPOS para agilizar, como se había dicho, los tramites y poder llevar a cabo las acciones tomadas como remedio para frenar la crisis. El Real Decreto-Ley 15/1977, de 28 de febrero lo dejó claro cuando estableció en su artículo 41 que con estas medidas se <<entenderán, entre otros aspectos, la agilización de las actuaciones, tanto en el ámbito presupuestario del Estado y las corporaciones locales, como en lo que afecta al crédito oficial>>. De las medidas adaptadas para la agilización de trámites en el ámbito presupuestario se decía que <<las corporaciones locales y demás entes locales podrán tramitar presupuestos extraordinarios para la ejecución de las obras y servicios a que se refiere el presente Real Decreto, mientras solicitan las subvenciones y préstamos para su financiación>>, Art.4 del Real Decreto 446/1977 de 11 de marzo.

financiación, el artículo 3 del Real Decreto 446/1977, establecía tres medidas muy importantes:

- La posibilidad de las corporaciones locales de acudir, en el ejercicio correspondiente al año 1977, a las Cajas de Ahorro solicitando préstamos para la financiación de obras y servicios incluidos en los Planes Provinciales.
- También las corporaciones locales que tuvieran solicitados préstamos del Banco de Crédito Local podrían establecer operaciones de tesorería con las Cajas de Ahorro para la inmediata puesta en marcha de las obras y servicios incluidos en los Planes Provinciales.
- Para el bienio 1976/1977, se elevará hasta un 30% el porcentaje de endeudamiento de las corporaciones locales siempre que el mencionado endeudamiento tuviera como motivo la financiación de las obras de planes provinciales²⁴⁸.

En cuanto a la agilización de trámites en materia de aprobación de los Planes y la contratación de las obras que parece ser el objetivo que se quiere alcanzar con la aprobación del Real Decreto, se adoptaron las siguientes medidas:

- Se declaran de "carácter urgente" todas las acciones previstas en el mencionado Real Decreto y todos los expedientes derivados de aquellas acciones, así como la ocupación de los bienes afectados por expropiación.
- También y por la misma razón de agilización de trámites "se autoriza

²⁴⁸Art. 3 del Real Decreto 446/1977, de 11 de marzo. En el caso de los proyectos u obras incluidos en el programa de Acción Comunitaria del año 1977 se autorizaba al Ministerio de la Gobernación su aprobación. También se autorizaba elevar el porcentaje de la participación del Estado en la financiación de dichos programas del 25% previsto en el Art.5 del Decreto 3524/1974, antes analizado, hasta un total de 50%. Sin embargo, si la participación del Estado se une con otras subvenciones de otras entidades, el total tampoco puede sobrepasar el límite del 50% del coste completo del proyecto u obra. Lo que significa que la participación mínima exigida a la Comunidad en los programas de Acción Comunitaria sigue siendo del 50%.

la contratación directa de las obras que no exceden de 30 millones de pesetas” a través del Ministerio de la Gobernación o la CPST, de una parte, o a través de las entidades locales previo acuerdo de sus plenos de otra parte.

- La aprobación definitiva de los Presupuestos extraordinarios previstos en el Real Decreto para la realización de proyectos y obras corresponde a las entidades locales, dejando sin efecto en este caso las Disposiciones Transitorias séptima y octava del Real Decreto 3250/76, de 30 de diciembre. Se trata aquí de la supresión de trámites que <<han limitado sensiblemente la agilidad de Planes Provinciales>>²⁴⁹.

La agilización de trámites no afectó a varios procedimientos en el proceso legal seguido para llevar a cabo las realizaciones de los PPOS. Las modificaciones para la pretendida agilización de trámites afectaron a los procedimientos de aprobación de los proyectos u obras, la financiación, la contratación, el libramiento de las subvenciones, la ejecución de las obras o proyectos, la declaración de interés general de las realizaciones entre otras. Algunas de estas modificaciones se recogieron en la regulación que se aprobó en el año siguiente.

La eliminación del proceso de aprobación de las obras y proyectos incluidos en los PPOS por parte del Estado atribuyendo la facultad de su aprobación a las entidades locales constituyó un avance notable ahorrando a éstas una etapa que limitó considerablemente y durante mucho tiempo la agilidad de los PPOS. Otorgar a las Diputaciones provinciales la aprobación de los proyectos u obras era el paso definitivo que faltaba para la completa descentralización de este instrumento de cooperación.

²⁴⁹ J. I.GNACIO TRUEBA JAINAGA, op., cit., P. 67. Por último el Art.7 prevé que <<el libramiento de la aportación del Estado a las acciones de los Planes Provinciales, que se regula el artículo 25 del Real Decreto 1087/1978, se efectuará de una sola vez, si bien referida a la anualidad respectiva>>.

6.3.2. La regulación definitiva del Real Decreto 688/1978, de 17 de febrero

El proceso descentralizador de los PPOS se inició de manera tímida a partir de 1974 con la aprobación de la Acción Comunitaria, dio un paso muy importante con la aprobación del Real Decreto 1087/1976 que otorgó a las Diputaciones provinciales la facultad de elaborar y ejecutar las obras y servicios. El Real Decreto 688/1978²⁵⁰, culminó este proceso de descentralización otorgando de manera definitiva la aprobación de los proyectos u obras incluidos en el PPOS a las entidades locales en este caso la provincia como entidad encargada de la cooperación con los municipios²⁵¹.

El Real Decreto llevó a cabo otras modificaciones en la regulación de los PPOS. Modificaciones que perseguían los mismos objetivos del Decreto 446/1977 con la única diferencia de que ahora estamos frente a unas normas que pretenden legislar por más tiempo.

En materia de regulación de los PPOS, la norma establecía la posibilidad de incluir en el Plan obras que se van a llevar a cabo en Municipios con población superior a veinte mil habitantes como está previsto en el artículo 1.3. Como se sabe, uno de los objetivos más destacados de la política de los Planes Provinciales ha sido siempre “desarrollar las áreas atrasadas y contribuir a la mejora de las condiciones de vida del medio rural”. Para alcanzar este objetivo, se decidió limitar el programa de Planes Provinciales a las ciudades con población inferior a 20.000 habitantes.

Sin embargo, el hecho de establecer un máximo de habitantes para que un núcleo de población pueda beneficiar de la política de Planes Provinciales dejaría fuera unas ciudades con poco desarrollo y población mayoritariamente campesina sobre todo en el sur debido a <<la estructura

²⁵⁰Vid: E. ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias*, op., cit., P. 631

²⁵¹Esta norma como estipulaba claramente su preámbulo <<pretende lograr una mayor eficacia en la consecución de aquellos objetivos mediante la normalización y simplificación de los procedimientos y la descentralización de las decisiones en orden al planeamiento provincial>>.

poblacional de los municipios de aquellas provincias>> así que <<hay determinadas áreas deprimidas que se articulan sobre cabeceras de comarcas que tiene más de 20.000 habitantes y que, por esta razón, quedarían excluidas>>²⁵². El Decreto determinó estrictamente las obras que pueden incluirse en el plan de obras y servicios de la Provincia²⁵³.

Esta norma limitó, igualmente, la financiación pública de los PPOS cuando estableció que este instrumento de cooperación no puede recibir una financiación de carácter público distinta de los recursos de esta naturaleza previstos en el Real Decreto. El párrafo cuatro del artículo 1º del Decreto decía claramente que <<las obras y servicios incluidos en los Planes no podrán utilizar otros medios públicos de financiación que los previstos en el presente Real Decreto, ni estos podrán destinarse a otras finalidades diferentes>>. El artículo 2 del mismo establecía que <<el plan de obras y servicios se financiará con crédito de los presupuestos del Estado; de sus organismos autónomos y de cooperación de las Diputaciones y asimismo con

²⁵²J. IGNACIO TRUEBA JAINAGA, op., cit., P. 71

²⁵³ Dichas obras, como dijo claramente el artículo 12 del mismo son: Abastecimiento de agua y saneamiento; Vías provinciales y municipales; Equipamiento de núcleos, especialmente pavimentación, alumbrado público y servicio de extensión de incendios; Electrificación rural; Extensión telefónica en áreas rurales; Mercado de Ganado. TRUEBA JAINAGA criticó fuertemente esta lista cerrada y corta de obras que pueden incluirse en un plan de obras y servicios. Según el autor hay bastantes obras fuera de la lista mencionada y que son esenciales y típicamente obras provinciales y municipales. Igualmente hay algunas obras incluidas que se puede cuestionar su importancia como el caso de extinción de incendios y el mercado de ganado. Dijo este autor que: << Regular con carácter global y uniforme, lo que son obras prioritarias para miles de Ayuntamientos, enclavados en Comarcas y regiones tan dispersas como los del Estado español siempre será cuestionable y arriesgado. Además, con respecto a las obras delimitadas por decreto, hay un grupo integrado por abastecimiento de agua y saneamiento, vías provinciales y municipales, electrificación rural y servicio telefónico en áreas rurales, sobre las que no se tiene nada que objetar (son las obras de carácter primario en el Decreto 1.087/76, de 23 de abril), pero hay otras obras y servicios como los de mercados ganaderos y los de extinción de incendios, cuyo carácter prioritario con respecto a las obras excluidas previamente comentadas, es mucho más discutible>>, J. IGNACIO TRUEBA JAINAGA, op., cit., PP. 72 y73

Es importante recordar aquí que el Real Decreto 1779/78, del mes de julio modificó el Real Decreto comentado en lo que se refiere a este punto y a partir de la aprobación de ésta no se puede incluir una obra de conservación o reparación de caminos provinciales y sólo se puede financiar a cargo de los PPOS una obra nueva o ampliación de otra de este tipo. Dijo J. IGNACIO TRUEBA JAINAGA en este sentido: << Con este texto se suprimen, definitivamente, los Planes de conservación y reparación de caminos vecinales que habían tenido una subvención específica por parte de la Administración del Estado establecida por el Reglamento de Obras y Servicios de las Corporaciones Locales del año 1925, con asignación del Ministerio de Obras Públicas y, posteriormente, de los créditos de Planes Provinciales>>, *Análisis de Planes Provinciales de obras y servicios*, op., cit., P. 77.

aportaciones de los Ayuntamientos y demás Entidades locales>>.

Comparando esta lista con la del artículo 12 del Decreto 1087/1976 se ve con claridad que muchos recursos financieros que podrían alimentar los planes provinciales ahora quedaron excluidos por el artículo 2 de este Decreto²⁵⁴.

De todas las modificaciones introducidas por esta norma en la regulación de los PPOS hubo un consenso sobre la importancia y necesidad de la medida del artículo 9.1 de la misma dejando en manos de la Diputación, por vez primera desde el año 1958, la aprobación de las obras y servicios financiados a través este instrumento de cooperación. Así, en el Decreto 1087/1976, el Ministerio de la Gobernación tenía la competencia de aprobación definitiva de los Planes Provinciales (Art.15). Ahora y con el nuevo Decreto 688/1978²⁵⁵ esta competencia se otorga a las Diputaciones provinciales que a partir de ahora tendrán la facultad de elaborar, aprobar y ejecutar los PPOS²⁵⁶.

²⁵⁴En el artículo 6, nos encontramos con que el Decreto fijaba unos mínimos de participación en la financiación de los planes provinciales de obras y servicios que las corporaciones locales no pueden rebajar en sus aportaciones a los planes. Esta aportación <<será como mínimo la mitad de la suma de la subvención del Estado y del Crédito concedido a dichas corporaciones por el Banco de Crédito local de España>>.

Igualmente en el caso de las Comarcas de Acción Especial se establece un mínimo que era el de 10% del total de la financiación de la obra. Hay que subrayar aquí que este artículo nº 6 se modificó luego con el artículo 3 del Real Decreto 1779/1978 en el que se preveía que en las obras de electrificación rural incluidas en los Planes Provinciales, las empresas suministradoras de energía tendrán que aportar un 25% de los presupuestos de la obra o servicio que se pretende realizar. Un porcentaje este que figura en la aportación de las corporaciones locales.

²⁵⁵Como destacó F. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, << La recuperación de la competencia Provincial en lo que venimos estudiando sobre planes de Cooperación a los Servicios Municipales, se produce con la promulgación del R.D. 688/78, de 17 de febrero. A tal fin, y de conformidad con el art.1.1 se elaborará un plan único de Obras y Servicios, de carácter provincial, que afecte a municipios de población inferior a 20.000 habitantes, precisando el art.1 del R.D. 1779/78 de 15 de julio, que el Plan de Obras y Servicios a que se refiere el art.1. número 1 del R.D. 688/78 de 17 de febrero comprenderá los antiguos Planes de Servicios Técnicos, Planes de Cooperación y Planes de Conservación y reparación de caminos vecinales, todos los cuales quedan suprimidos>>, "La cooperación provincial a los servicios municipales: el Plan Provincial de Cooperación", *REALA*, Nº 260, octubre-diciembre, INAP; 1993, P.744.

²⁵⁶E. ORDUÑA REBOLLO destacando este punto dijo que << Las Diputaciones provinciales adquirían un gran protagonismo, reconocido e incrementado posteriormente, pues les encomendaba el estudio, elaboración, aprobación y ejecución del Plan, quedando reservado el control de su ejecución a la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporación Locales. A partir de este momento

6.4. CREACIÓN DE ÓRGANOS DE COLABORACIÓN DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES

El proceso de descentralización de la administración de los PPOS, que se culminó con la recuperación de las Diputaciones provinciales de sus competencias sobre la elaboración, aprobación y ejecución de estos planes, obligó a una reestructuración de las CPST y la Comisión Interministerial de Planes Provincial que tenían en sus manos estas facultades. Para llevar a cabo esa tarea se aprobó el Real Decreto 1467/77, de 17 de junio creando la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales y dependiente de ésta la Comisión Provincial de colaboración del Estado con las corporaciones locales. El papel de estos nuevos órganos en materia de cooperación económica el Estado con las entidades locales fue muy limitado y nada comparable con las funciones y atribuciones que desempeñaban los órganos que vinieron a sustituir debido al proceso de descentralización de los PPOS. En las siguientes líneas haremos una referencia muy breve a cada una de estas comisiones.

las Diputaciones comienzan a configurarse en su verdadero papel de entidades cooperadoras con los pequeños municipios>>, en *Municipios y provincias*, op., cit., P. 631.

S. MUÑOZ MACHADO destacó, por su parte, la importancia de este Decreto que devolvió de nuevo a las Diputaciones provinciales su protagonismo en el ámbito local cuando dijo que << En la cíclica vitalidad de las Diputaciones provinciales ha venido a inyectar recientemente una nueva competencia revitalizadora. Se trata, en concreto, de los planes provinciales de obras y servicios, que después de haber sido por mucho tiempo gestionados y aprobados desde instancias centrales y periféricas se han pasado a sus manos, primero con criterios titubeos y luego con clara decisión, desde la aprobación del Real Decreto de 17 de febrero de 1978>>, en *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, op., cit., P. 51

Últimamente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 109/98 sobre el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña ha destacado esta idea subrayando la evolución de la descentralización de los Planes Provinciales a partir de 1976 con la aprobación del Decreto 1087/76 antes analizado. El Tribunal dijo que este último Decreto << ya había encomendado a las Diputaciones la tarea de estudiar, elaborar y ejecutar tales planes (Art.2); un conjunto de atribuciones que se amplió con el aludido Real Decreto 688/1978, al reconocerles, asimismo, la facultad de aprobarlos (Art.9.1). De otro lado, en el sistema diseñado en este Real Decreto, la participación estatal se concentraba fundamentalmente en contribuir, junto a las entidades locales citadas, en la financiación de los Planes(Art.2); correspondiendo, consiguientemente, al Consejo de Ministros la aprobación de la distribución del crédito estatal (Art.3), y a las Comisiones Provinciales de colaboración del Estado con las Corporaciones locales entre otras cosas el control de la ejecución de las obras y servicios en las que existe subvención estatal>>. STC 109/1998 F. J. 6

6.4.1 La Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales

Esta Comisión viene a sustituir, en lo que se refiere a los PPOS, a la Comisión Interministerial de Planes Provinciales y funciona en Pleno y en Subcomisiones. Entre estas Subcomisiones, estaba la Subcomisión de Planes Provinciales de Obras y Servicios.

Creada por Real Decreto-Ley 34/77, de 2 de junio en artículo 10.1 y como se preveía en el número cuatro del mismo artículo se aprobó el Decreto 1467/77, de 17 de junio de composición, estructura y competencia de la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales. Dependiente según, el artículo 1º de esta norma, del Ministerio de la Gobernación, es, como su nombre indica, una comisión encargada de la colaboración del Estado con las Corporaciones Locales.

6.4.2 La Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales

La creación de esta Comisión data del año 1977, a través del Real Decreto-Ley 34/1977, de 2 de junio, por el que se creó el Fondo Nacional de Cooperación municipal y otras medidas de reordenación de la Cooperación del Estado con las Corporaciones Locales.

Esta Comisión asumió las atribuciones de la CPST en materia de cooperación económica del Estado con las entidades locales. Es un órgano colegiado presidido por el Gobernador Civil de la Provincia integrado por representantes de la Administración estatal radicada en la provincia y por representante de las corporaciones locales²⁵⁷.

²⁵⁷El artículo 10.2 decía textualmente al respecto que se crea en cada provincia bajo la dependencia de la Comisión Nacional << una Comisión Provincial de colaboración del Estado con las corporaciones locales, presidida por el Gobernador Civil, y en la que se integrarán representantes de la Administración del Estado en la Provincia y las corporaciones locales. Estas comisiones absorberán las competencias actualmente atribuidas a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos>>.

Unos días después se aprobó el Real Decreto 1467/1977, de 17 de junio de composición, estructura y competencia de la Comisión Nacional de colaboración del Estado con las corporaciones locales y las Comisiones Provinciales de ella dependientes.

La composición y funcionamiento de estas Comisiones se reguló en el Real Decreto de 15 de octubre número 2668/77 sobre los Órganos Colegiados de ámbito provincial. Estas dos Comisiones son la Comisión Provincial de Gobierno presidida por el Gobernador Civil de la Provincia y la Comisión provincial de colaboración del Estado con las Corporaciones locales²⁵⁸.

El Real Decreto mencionado detalla la composición y funciones²⁵⁹ de estas comisiones en los artículos 9 a 12 que, como habíamos mencionado, sustituyen a partir de aquel momento a las CPST. Unas Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos que según la Disposición Final Primera del

²⁵⁸Dijo aquella norma en su exposición de motivos que << en virtud de estas premisas, el presente Real Decreto sienta las bases de la coordinación administrativa provincial sobre dos órganos únicos: De un lado, la Comisión Provincial de Gobierno, como órgano de coordinación exclusivo de los servicios periféricos de la Administración del Estado, bajo la presidencia del Gobernador Civil; de otro, la Comisión Provincial de colaboración del Estado con las corporaciones locales, órgano de composición mixta que asume el papel desarrollado hasta la fecha por las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos en orden a la cooperación entre los entes locales y los servicios periféricos del Estado>>.

En el mismo Real Decreto se creó la Comisión Provincial de Gobierno que según el artículo 3.1 de la misma norma era un órgano << colegiado de asistencia al Gobernador civil en las funciones de orientación, impulso, coordinación y fiscalización de la actividad de los órganos periféricos de la Administración del Estado>>. Entre las funciones de esta Comisión, el Real Decreto mencionaba en su artículo 6 las siguientes: a) coordinar las competencias y actividades de los distintos Ministerios en el ámbito provincial...; c) elaborara los Planes de necesidades de la Provincia en lo que afecta a las competencias de la Administración del Estado mediante la armonización de los sectoriales preparados por las respectivas Delegaciones Provinciales y coordinarlos con los realizados por las corporaciones Locales, elevando a los Ministerios respectivos y al Gobierno las correspondientes propuestas de actuación; d) Informar previa y preceptivamente los programas de inversión estatal en la Provincia antes de ser sometidos a la aprobación del órgano competente, a fin de comprobar su adecuación a la política general de la Administración del Estado en la provincia...>>.

²⁵⁹El artículo 11 de la mencionada norma detalla así las funciones de esta Comisión: << a) Elevar a la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales propuestas en las materias de la competencia de la misma y de sus Subcomisiones de acuerdo con los artículos 6º a 9º del Real Decreto 1467/1977, de 17 de junio; b) Informar las peticiones de ayuda que las corporaciones Locales de la Provincia formulen al Fondo Nacional de Cooperación Municipal; c) Ejercer todas las funciones y competencias que la legislación vigente atribuye a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, en todo lo relativo a la Cooperación entre la Administración estatal y local; d) Cuantas le sean atribuidas por disposiciones de carácter general.>>

mismo Real Decreto quedaban extinguidas²⁶⁰ con la entrada en vigor de la misma normativa.

²⁶⁰Casi diez años antes de la aprobación de esta norma, R. MARTÍN MATEO, entre otros investigadores, había criticado, en su muy conocida obra intitulada *El horizonte de la descentralización*, lo que él llamaba en su momento “el escaso respaldo social” con el que contaban estas Comisiones solicitando su integración en el seno de los órganos de la provincia. Dijo este autor que << la entelequia que suponen actualmente las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, de escaso respaldo social, puede ser escasamente útil si no se integran, como unánimemente se reclama, en el seno democrático de la Corporación provincial.>>, op., cit., PP. 182 y 183

CAPITULO TERCERO

LA INCIDENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA LBRL EN LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LOS ENTES LOCALES

1. INTRODUCCIÓN

En el capítulo anterior hemos analizado el nacimiento y la evolución de la normativa que reguló los Planes Provinciales de Obras y Servicios como la figura más destacada y, en algunos momentos, única a través de la cual se canalizaba la ayuda estatal dirigida a la financiación de obras y servicios en el ámbito local. La aprobación de la Constitución de 1978 coronó una época de transición política que empezó, en el ámbito que nos interesa aquí, a percibirse a partir de 1974 y sobre todo a partir de 1975 al aprobarse la Ley sobre Bases del Estatuto de Régimen Local y la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 1976²⁶¹.

La Constitución vigente incidió profundamente sobre la Cooperación Económica del Estado con las corporaciones locales, teniendo en cuenta que

²⁶¹Hemos analizado con más detalle en el segundo capítulo de este trabajo la importancia de estas dos normas en lo que se refiere a la recuperación de la Provincia a través de sus órganos de gestión que son las Diputaciones del protagonismos sobre administración de los créditos de los Planes Provinciales de obras y servicios

la estructura territorial del Estado sufrió, a partir de aquel momento, un cambio decisivo con la creación de la figura de las Comunidades Autónomas. Además, en el ámbito local, se aprobó la Ley de Bases de Régimen Local y el Texto Refundido de normas vigentes en materia de Régimen Local para la adaptación de la normativa reguladora de las entidades locales a la nueva realidad creada tras la aprobación de la Constitución de 1978.

En este capítulo se estudiará el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en la Jurisprudencia constitucional y la repercusión de dicho reparto sobre de las competencias de las Diputaciones provinciales canalizando la Cooperación Económica del Estado con los Entes Locales, especialmente la competencia de aprobar el PPOS.

Igualmente, analizaremos en esta parte la intervención de las Comunidades Autónomas en este instrumento de cooperación a través la facultad de coordinar los PPOS prevista en la LBRL. Se analizará, igualmente, la regulación de la Cooperación Económica del Estado a las inversiones de las entidades locales que se aprobó en la Ley de Bases de Régimen Local y el Texto Refundido de Normas vigentes en materia de Régimen Local que forman la regulación vigente sobre los PPOS. Para analizar la Cooperación Económica con los entes locales regulada en estas dos normas, se analizaran en un primer epígrafe las competencias propias de las provincias reguladas en la LBRL.

Luego se estudiará en un segundo epígrafe con detenimiento la regulación de los PPOS prevista en el artículo 36 de la LBRL y el desarrollo del contenido de este artículo en el TRRL, donde se estudiará la participación de los municipios en estos planes tanto en su elaboración como en su financiación, la coordinación de los mismos por las CC.AA, la financiación estatal de esta cooperación. Antes de terminar este capítulo de la

investigación, se estudiará el proceso de elaboración, aprobación y ejecución de estos Planes regulado en TRRL.

2. LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y EL NUEVO RÉGIMEN LOCAL

La Aprobación de la Constitución de 1978 abrió el camino a unos cambios profundos tanto en el ámbito institucional como reglamentario. En el ámbito institucional se crearon las CC.AA como planta nueva en la estructura territorial del Estado y se ha replanteado el papel de la provincia en el ámbito local sustituyendo esta institución por otras entidades en algunos ámbitos territoriales. En lo que se refiere al ámbito reglamentario, se aprobaron los Estatutos Autonómicos y la LBRL desarrollada por el TRRL. Todos aquellos cambios han incidido sobre la Cooperación Económica del Estado con los entes locales.

En este epígrafe se analizará la incidencia de los mencionados cambios sobre este instrumento de cooperación destacando en primer lugar el modelo de reparto de competencias en materia de régimen local entre el Estado y las CC.AA regulado en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y su repercusión sobre la materia objeto de este estudio. También se analizará el contenido de algunos de los pronunciamientos de la Jurisprudencia constitucional emitidos en varias ocasiones sobre aspectos determinados del régimen local interpretando el alcance de las competencias del Estado y las CC.AA en esta materia. Luego se analizará la incidencia de la creación de las CC.AA sobre las competencias de las Diputaciones provinciales en general y, especialmente, sobre la competencia de esta institución de cooperar económicamente con las entidades locales radicadas en su ámbito territorial.

2.1. EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL

La regulación del régimen local ha sido y es una cuestión polémica que

suscitó opiniones divergentes dentro de los estudiosos de esta materia, en concreto, entre quienes opinan que el Estado, teniendo en cuenta las previsiones constitucionales, debe reservar mayores competencias en este ámbito²⁶² y los que abogan por la conveniencia de dejar en manos de las CC.AA mayor intervención, incluso una competencia exclusiva, en la regulación de la Administración Local²⁶³. La Constitución, al regular el sistema de reparto de competencias entre el Estado y las CC.AA, se pronunció de manera indirecta sobre el asunto, otorgando al Estado la competencia exclusiva de regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. El legislador estatal, avalado por una interpretación del Tribunal Constitucional que considera que la Administración Local está incluida en esta previsión general²⁶⁴, reguló las bases del régimen local a través de la LBRL.

Los Estatutos de Autonomía, aprobados en su mayoría antes de la entrada en vigor de esta Ley, se han referido a la cuestión otorgando algunos de ellos competencias exclusivas a las respectivas CC.AA en materia de régimen local. Para tratar este tema y entender con precisión las previsiones constitucionales, es indispensable ver lo que dicen los Estatutos de Autonomía sobre esta cuestión, acudir, además, a las interpretaciones del Tribunal Constitucional sobre la materia, y analizar el contenido de la LBRL. Para lograr el objetivo mencionado tenemos que analizar primero el

²⁶²M. SÁNCHEZ MORÓN, “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local”, en *Tratado de derecho municipal*, Tomo I, S. MUÑOZ MACHADO (dir.), 3ª Ed. Iustel, Madrid, 2011, P. 340 y ss.

²⁶³M. SÁNCHEZ MORÓN, “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local”, cit., PP. 340 y ss. Después de la aprobación de algunas de las reformas de los Estatutos de Autonomía y la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en sus sentencias 247/2007 sobre el Estatuto de Valencia y 31/2010 sobre el Estatuto catalán, la doctrina que aboga por una mayor intervención de las CC.AA en la regulación del régimen local recibió un impulso importante.

²⁶⁴STC 32/1981, de 28 de julio; STC 214/1989, de 21 de diciembre, F.J.1. El Tribunal en esta sentencia dijo en lo se refiere a esta cuestión que es << el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones Locales>>

contenido de la Constitución sobre el reparto de competencias en materia de régimen local, especialmente las previsiones de los artículos 149 y 148 y después se estudiará la regulación de algunos de los antiguos Estatutos de Autonomía y las disposiciones de algunos de los Estatutos reformados sobre esta cuestión antes de analizar el contenido de la Jurisprudencia que resolvió sobre determinados puntos polémicos en esta materia.

2.1.1. La atribución de competencias en materia de régimen local en la Constitución 1978

El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local²⁶⁵ se recoge en la Constitución de 1978 en varios artículos a lo largo del texto de la misma. Sin embargo, son los artículos 148 y 149 los que forman la base o el núcleo de este reparto de competencias²⁶⁶. Dicho régimen ha sido criticado por su ambigüedad y falta

²⁶⁵La bibliografía sobre este tema es muy numerosa debido a ello se limitará a citar algunas obras: M. SANCHEZ MORON, "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de administración local" en *Tratado de derecho municipal* Tomo I, S. MUÑOZ MACHAD (dir.), 2ª Ed. Civitas, Madrid, 2003; A. BAYONA I ROCAMORA, "La administración local en el estado de las autonomías", en la *Revista Catalana de Derecho Público (RCDP)*, nº 20 del mes de diciembre de 1995, Ed. la escola d'Administració Pública de Catalunya, Institut d'estudis Autonomics, PP.121 y ss.; A. GUAITA MARTORELL, "Competencia del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local", en *Organización territorial del estado (Administración Local)*, Volumen III, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, PP. 1739 y ss.; L. COSCULLUELA MONTANER, *Manual de derecho administrativo*, Tomo I, 18ª Ed. Civitas, Pamplona, PP. 243 y ss.; P. GARCÍA- ESCUDERO MARQUEZ Y B. PENDAS GARCÍA, "La provincia como entidad local en el estado de las autonomías", en *Organización territorial del Estado (Administración local)* Volumen II, op., cit., PP. 1483 y ss.; T. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, "Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales", en *REDA* nº 145, 2010, PP. 5 y ss.; S. MARTIN-RETORTILLO, *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1989, PP. 17 y ss.; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudio sobre autonomías territoriales*, (especialmente el capítulo sobre "el significado de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico"), Ed. Civitas, Madrid, 1985.; L. MOREL OCAÑA, *El régimen local español*, Tomo I, op., cit.

²⁶⁶Aunque L. MOREL OCAÑA subrayó un punto muy importante cuando dijo que <<El art. 137 de la Constitución alberga un precepto que no puede ser entendido como pura retórica: la consideración de las Entidades Locales como elementos integrantes de la organización territorial del Estado no puede entenderse limitada a consecuencias puramente funcionales...sino que plantea un tema de concepción, de configuración del Régimen Local de acuerdo con el modelo de Estado que la propia Constitución ha dibujado. Es, por ello, obligado que el propio legislador estatal incida sobre las instituciones locales acomodando su estructura y funciones a los trazos subrayados por el constituyente en materia de organización del propio Estado. Se trata, pues, de una acción reflexiva sobre la propia organización>>, op., cit., P.145

de precisión²⁶⁷.

La Constitución en los artículos mencionados, diseña un sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que abarca todos los sectores de competencias públicas y entre ellos, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local.

El artículo 149.1.18 otorga al Estado competencia exclusiva²⁶⁸ sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas²⁶⁹, pero no otorga de manera directa competencia al Estado en materia de régimen local. La atribución del Estado en este campo se deduce del artículo de manera indirecta al considerarse a la Administración Local²⁷⁰ como incluida en el concepto de Administraciones Públicas, donde el Estado ostenta competencia

²⁶⁷M. SÁNCHEZ MORÓN subrayando esta confusión en el texto constitucional dijo: << La Constitución contiene escasas referencias expresas a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local. Como otros aspectos del Título VIII, esta cuestión se abordó en el texto constitucional con una cierta y seguramente deliberada imprecisión y ambigüedad, fruto del laborioso consenso entre los constituyentes y la decidida voluntad de alcanzarlo>>, “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de administración Local”, op., cit., P.198.

Es el caso también de M. SANCHEZ MORÓN cuando dijo que: << De la Constitución de 1978 no se deduce con nitidez y detalle un esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local>>, en “La Comunidad Autónoma de Madrid y la Administración Local”, en *Madrid Comunidad Autónoma metropolitana*, op., cit., P. 326

²⁶⁸E. GARCÍA DE ENTERRÍA, subrayó que << la calificación de exclusiva de la competencia estatal, que hace directamente la Constitución y que, en consecuencia, ninguna otra norma del ordenamiento puede contradecir, debe mantenerse referida al objeto que el texto constitucional precisa sin equívoco: “bases”, “legislación básica”, “normas básicas”. La exclusividad significa los dos efectos que ya conocemos: titularidad necesaria e inderogable y exclusión de cualquier otro sujeto en el objeto que se refiere. Ahora bien, es ese mismo objetivo, que normalmente no supone un agotamiento de la “materia”, sino sólo de sus contenidos básicos, el que remite a una participación de la instancia autonómica para que toda su extensión pueda ser desarrollada. >>, *Estudios sobre autonomías territoriales*, op., cit., P. 156.

²⁶⁹El artículo 149.1.18 dice textualmente que << El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 18. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común, ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas>>.

²⁷⁰ M. SÁNCHEZ MORÓN, op., cit., P.198.

para regular las bases de su régimen jurídico. Según el Tribunal Constitucional, en una interpretación del alcance del concepto de Administraciones Públicas a la que nos referiremos más tarde, se puede confirmar que no hay ninguna duda de que la expresión << bases del Régimen de las Administraciones Públicas>> engloba el régimen local²⁷¹, ya que la Administración Local es una Administración Pública²⁷². Esto significa, obviamente, que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases del Régimen Local, lo que nos lleva a analizar el alcance y contenido de esta competencia estatal y las consecuencias que esto puede traer consigo sobre las competencias de las Comunidades Autónomas en esta materia.

El contenido que se da al concepto “bases” otorgando así su regulación al Estado es trascendental para vislumbrar el alcance de la intervención de éste en la regulación del régimen local, ya que excepto la previsión del artículo 141.1 CE, que reserva al Estado la competencia para la alteración de los límites provinciales, no se puede deducir de la Constitución ninguna otra competencia concreta que pueda ostentar el Estado en esta materia. A pesar de la dificultad reconocida de definir previamente el significado y el contenido del concepto de lo básico²⁷³, el Estado, ejerciendo su competencia reconocida en la Constitución, concretó el alcance de este concepto al aprobar la LBRL, avalado en dicha concreción por el Tribunal Constitucional cuando declaró conforme a la Constitución esta Ley en su Sentencia 214/89 de 21 de diciembre.

Por su parte, el artículo 148.1.2 establece que las CC.AA podrán asumir

²⁷¹ M. SANCHEZ MORON, *últ., op., cit.*, P. 326.

²⁷² Aunque M. SANCHEZ MORON matiza en este sentido que esta expresión del artículo 149.1.18 de la Constitución <<lo que supone es una acción del legislador estatal tendente a establecer unas reglas mínimas homogéneas para todas las Administraciones públicas, ya que de la actuación de todas ellas y de sus relaciones con los administrados depende que se cumplan los objetivos del Estado social y democrático de Derecho que el artículo 1.1 de la Constitución configura>>, *últ., op., cit.*, P. 327.

²⁷³E. ARGULLOL MURGADAS, “Los límites institucionales de la legislación básica”, en *Reforma estatutaria y régimen local*, L. COSCULLUELA MONTANER y E. CARBONELL PORRAS (dirs.), L. MEDINA ALCOZ, (coord.), Ed. Civitas y Ministerio de Ciencias y Innovación, Pamplona, 2011, PP. 57 y 58.

competencias en lo que se refiere a las alteraciones de los términos de los municipios que se encuentran en su territorio²⁷⁴. Este artículo otorga de manera directa a las Comunidades Autónomas atribuciones sobre la alteración de los términos municipales sin más, ya que el resto de las atribuciones contenidas en el precepto están condicionados por la expresión del mismo artículo que dice cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.

Por otra parte, el artículo 152.3 de la Constitución establece que los Estatutos de Autonomía podrán crear entidades locales supra municipales propias de cada Comunidad Autónoma a través de la agrupación de municipios limítrofes que gozarán de personalidad jurídica.

De la combinación de las previsiones de los dos últimos artículos se podría entender una intención del constituyente de otorgar a las CC.AA mayores facultades en la regulación del régimen local, especialmente la competencia de configurar en su ámbito territorial una administración local diferenciada de la configurada en el ámbito nacional. Sin embargo, y, según han destacado algunos autores, esta posibilidad será siempre muy limitada por otras previsiones de la misma norma fundamental que hacen de la provincia y el municipio entidades locales de constitución obligatoria en todo el territorio nacional mientras no se procede a una modificación de estas últimas previsiones²⁷⁵.

A pesar de las complicaciones que pueda traer consigo la creación de entidades infra o supra municipales²⁷⁶ propias de cada Comunidad Autónoma, algunas de éstas han configurado entidades de este tipo, como es el caso de la Comarca. Las CC.AA, en este caso, tendrán competencia

²⁷⁴Este artículo reza así << Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:...2. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local>>.

²⁷⁵ M. SÁNCHEZ MORÓN, op., cit., P.199

²⁷⁶M. SÁNCHEZ MORÓN, en *Tratado de derecho municipal*, op, cit, P. 199

exclusiva sobre estas corporaciones, algo que les permitirá de coordinar y armonizar la actuación que éstas llevan a cabo en todos los niveles en el territorio de la Comunidad. Las Comunidades Autónomas podrán, en lo que se refiere a esta cuestión, diseñar una manera de distribución de competencias mucho más clara, otorgando competencias propias, y lo que es más importante todavía, delegar en ellas competencias propias de las Comunidades Autónomas. Las Comunidades Autónomas tienen la facultad no solamente de crear entidades de este tipo sino que están facultadas, además, para denominarlas, configurar su organización y decidir sobre las competencias, coordinación y control de aquellas²⁷⁷.

El Estado entonces no ostenta prácticamente ámbito de actuación concreto sobre las entidades de constitución no obligatoria como se detallará más tarde. En el caso de los municipios y las provincias, especialmente éstas últimas, no obstante lo dicho anteriormente sobre el contenido del artículo 149.1.18 de la Constitución, el ámbito de actuación del Estado ha chocado frecuentemente con dos condicionantes: la falta de asignación de competencias a estas entidades en la Constitución y el hecho de que la mayor parte del ámbito de actuación de las mismas viene reservado a la exclusiva actuación legislativa de las CC.AA, como se analizará en seguida.

Por lo que se refiere al primer condicionante que consiste en la falta de asignación de competencias a las entidades locales en la Constitución (especialmente en el caso de la Provincias), la Jurisprudencia constitucional²⁷⁸ afirmó que la Constitución no garantiza a las entidades locales una esfera de competencias “definida e intangible”. La única garantía constitucional en esta materia es la que obliga al Estado a permitir a las

²⁷⁷Sobre este asunto hay un planteamiento muy importante de L. MOREL OCAÑA, al subrayar que <<La dinámica legislativa y la interpretación de la jurisprudencia constitucional iban a poner en seguida de relieve que este enfoque del reparto de competencias normativas se queda corto, sobre todo, cuando se advierte que la problemática que el régimen local presenta para el Estado no queda ceñida a la cuestión del régimen básico de las Administraciones y personal. Consiguientemente, tampoco la competencia exclusiva de algunas Comunidades Autónomas podría interpretarse como apoderamiento para normar todo aquello que no estuviese incluido, como competencia estatal, en el art. 149.1.18>>, op., cit, P. 144.

²⁷⁸ STC 32/ 1981, de 28 de julio, F.J.2

mismas la participación en aquellos asuntos que entren en su esfera de interés particular. La esfera de actuación de estas entidades locales es un “ámbito de actuación muy amplio y variado y de renovación constante” lo que aconseja, como han subrayado muchos autores, regularlo sector por sector²⁷⁹. Es lo que algunos han denominado “principio de sectorialización competencial”²⁸⁰.

Eso significa que a la hora de regular cada sector de actividad, se delimitará el ámbito de actuación de las entidades locales según el área o servicio y su incidencia sobre los intereses locales. Sin embargo, hay que tener en consideración que el reparto de competencias entre el Estado y las CC.AA varia de un sector a otro. Pero sea cual sea la entidad que tenga la competencia para legislar en la materia, y a pesar de la margen de maniobra que se otorgaría a las entidades locales, hay un mínimo indisponible tanto por el legislador estatal como el autonómico. Se trata aquí de la garantía constitucional de la autonomía local²⁸¹.

Ahora bien, cuando en el sector de que se trate, la Comunidad Autónoma posea una competencia exclusiva, el Estado tendrá la facultad de intervenir sólo en el supuesto en que las CC.AA, a través de su actuación,

²⁷⁹ Entre otros es el caso de M. SANCHEZ MORON que dijo que << la integración concreta de esa participación de las Administraciones locales en la gestión de los asuntos públicos, es decir, la determinación de sus competencias concretas, debe hacerse, sector por sector (urbanismo, vivienda, transporte, educación y cultura, turismo, salud pública, etc...), por el legislador estatal o autonómico que tenga atribuida la competencia para regularlos>>, “ La Comunidad Autónoma de Madrid y la administración local”, op., cit., P. 332.

Es, igualmente, el caso de M. SAMCHEZ MORÓN, en su trabajo mencionado atrás cuando dijo que: << Lo que al legislador estatal le corresponde en virtud del artículo 149.1.18º de la Constitución, es decir, como legislador del “régimen local”, no es sino establecer con carácter general un listado de materias, más o menos definidas, en que las corporaciones locales llevan ejercer funciones propias, así como los criterios, principios o técnicas a tener en cuenta para la asignación en concreto de las mismas. Esta es el contenido propio de la legislación básica de régimen local correspondiente al Estado en lo que respecta a la regulación de las competencias locales. Debe interpretarse que dicha legislación, en cuanto que desarrolla lo dispuesto en el artículo 149.1.18º de la Constitución, no puede ir más allá y, por supuesto, no puede establecer con grado de detalle que es propio de la legislación sectorial las competencias concretas de unas y otras Administraciones territoriales en cada sector de actividad y menos aún la regulación del ejercicio de las mismas.>>, *Tratado de derecho municipal*, op., cit., P. 209

²⁸⁰ A. BAYONA I ROCAMORA, op., cit., P. 127.

²⁸¹ M. SANCHEZ MORÓN, últ., op., cit., P. 209

pongan en peligro la autonomía local. Estamos hablando, en este caso, de la facultad del Gobierno de interponer un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional solicitando la anulación de aquellas normas aprobadas por la Comunidad Autónoma que el Estado entiende contrarias a la autonomía local²⁸².

La Comunidad Autónoma, en el supuesto anterior, tiene toda la competencia para repartir las atribuciones entre sus propios órganos y las corporaciones locales que se encuentran en su territorio, y puede delegar así competencias en las entidades locales reservándose la dirección, supervisión y control sobre las facultades delegadas.

Cabe decir lo mismo en el supuesto de que el Estado ostente una competencia propia sobre una materia; éste puede delegar o transferir dicha competencia a las entidades locales y a las CC.AA, con la condición de delegarlas a las corporaciones locales reservando a ellas mismas las facultades de dirección y control sobre la ejecución de aquellas atribuciones.²⁸³

En el caso del segundo de los condicionantes, se refiere a que el ámbito de actuación de las entidades locales coincide, en su mayor parte, con las competencias reservadas, en el artículo 148 de la Constitución, a la exclusiva actuación legislativa de las CC.AA. Esta realidad condicionó

²⁸² Competencia que la LBRL garantizó especialmente al prever en su art.119, la facultad de la CNAL de << solicitar a los órganos constitucionalmente legitimados para ello la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que estime lesivas para la autonomía local garantizada constitucionalmente. Esta misma solicitud podrá realizarla la representación de las entidades locales en la Comisión>>. Una facultad que esta Comisión sigue teniendo, como tanderemos ocasión de ver más tarde, a pesar de la reforma de 1999 de esta misma Ley, que abrió el camino a las entidades locales hacia el Tribunal Constitucional para enjuiciar las normas que lesionen su autonomía.

Dijo M. SANCAHEZ MORON en este sentido: <<El Estado sólo podrá ejercer, en materia de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, una función de garante de la autonomía local, y ello de una forma indirecta, mediante la interposición de recursos de inconstitucionalidad contra las leyes territoriales que puedan infringir el artículo 137 de la Constitución>>, "Comunidad Autónoma de Madrid y la Administración Local", op., cit., P. 333

²⁸³ Es muy interesante el detalle sobre este asunto en el trabajo de M. SANCHEZ MORON, "La Comunidad Autónoma de Madrid y la Administración Local", op., cit. P. 332 y 333.

profundamente el grado de actuación de estas entidades, especialmente de las provincias, que han quedado dependientes de la voluntad de las CC.AA²⁸⁴. Estas Comunidades, además, tienen las competencias de desarrollo en el supuesto de que el Estado tenga la facultad de legislar las bases generales, como es el caso en el régimen local. Los límites del Estado de otorgar competencias a las entidades locales se ponen en evidencia cuando la voluntad de las CC.AA no está a favor de un protagonismo de una entidad local determinada y el caso de la provincia es el mejor ejemplo de ello²⁸⁵. Es verdad que el debilitamiento de la provincia, que analizaremos más tarde, tuvo, además, otros motivos y se llevó tanto a través de la legislación estatal como la autonómica. Pero es también claro que, al margen de la intención del legislador estatal, las CC.AA, a través de su regulación, pueden otorgar más atribuciones, sean propias o delegadas, a estas entidades.

2.1.2. La atribución de competencias en materia de régimen local en los Estatutos de Autonomía

Las breves e indirectas alusiones a la cuestión del reparto de competencias entre el Estado y las CC.AA en materia de régimen local en la Constitución tuvieron un desarrollo en los Estatutos de Autonomía en lo que se refiere a las facultades de éstas de intervenir en la regulación del régimen local. Vamos a detenernos para analizar lo que han establecido dichos Estatutos autonómicos, o mejor dicho, algunos de ellos, sobre la materia.

Todas las Comunidades Autónomas han asumido, a través de sus Estatutos, competencias en materia de régimen local, unas más que otras. Algunas de estas Comunidades accedieron inmediatamente, tras la

²⁸⁴ M. SÁNCHEZ MORÓN, en *Tratado de derecho municipal*, P. 205

²⁸⁵ Especialmente en caso de las Provincias, que en este reparto de competencias han perdido la práctica totalidad de las competencias que tenían asignadas en el régimen vigente a la hora de la aprobación de la Constitución. Algo que destacó perfectamente E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en su trabajo: "La provincia en la Constitución" op., cit., P. 13 y 14.

En el caso del resto de las entidades locales vid: M. SAMCHEZ MORÓN, en *Tratado de derecho municipal*, op., cit., P.205

aprobación de la Constitución, a la autonomía tramitando y aprobando sus Estatutos: es el caso del País Vasco y la Generalidad de Cataluña. Otras Comunidades autónomas accedieron a la autonomía después, a través del artículo 150 de la Constitución, como son las Comunidades de Andalucía y Galicia. Éstas y las primeras Comunidades asumieron desde el inicio competencias denominadas exclusivas en materia de régimen local.

El resto de las Comunidades Autónomas accedieron a la Autonomía a través de la vía del artículo 143 de la Constitución y tardaron en asumir competencias en esta materia. Éstas últimas siguieron el ejemplo de las Comunidades ya constituidas en lo que se refiere a la atribución de competencias sobre la regulación de régimen local. Treinta años después de la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía, casi todas estas Comunidades están hoy en proceso de aprobación, o han aprobado, reformas de sus Estatutos. La regulación del régimen local en los nuevos Estatutos es uno de los temas más polémicos en estas reformas, hasta el punto que la regulación de esta cuestión en alguna de estas reformas ha sido contestada ante el Tribunal Constitucional por su posible contradicción a la Constitución²⁸⁶.

En las siguientes líneas analizaremos la atribución de competencias en materia de régimen local en los primeros Estatutos y la última regulación aprobada en algunos de los nuevos. En ambos casos nos limitamos a analizar sólo algunos de ellos, teniendo en cuenta que la regulación de esta cuestión es muy parecida en todos, sobre todo en lo que se refiere a las competencias otorgadas a la provincia y su papel en la Cooperación Económica con los municipios. En el primer epígrafe dedicado a los antiguos Estatutos se analizará exclusivamente la regulación del régimen local en los Estatutos del País Vasco, Cataluña, Andalucía, Galicia y Valencia debido a que el resto de los Estatutos siguieron, a la hora de regular esta materia, el ejemplo de los

²⁸⁶La STC 247/2007, de 21 de diciembre, sobre la reforma del Estatuto valenciano y la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre la reforma del Estatuto catalán

primeros. En la referencia a la regulación del régimen local en estos Estatutos se hará hincapié más en la regulación de la provincia y de manera especial, en el caso de que existiese, en la regulación de los PPOS que pudieran contener.

2.1.2.1. La atribución de competencias en materia de régimen local en los primeros Estatutos

Los primeros Estatutos²⁸⁷ que se constituyeron fueron los del País Vasco, aprobado por la Ley orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, y el de Cataluña, a través de la Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre. Ambos atribuyeron a la Comunidad Autónoma respectiva competencias exclusivas en materia de Administración Local sin perjuicio de lo previsto en el artículo 149.1.18 de la Constitución. Después de Cataluña y el País Vasco, otras Comunidades accedieron a la Autonomía a través de la vía del artículo 151 de la Constitución, como fue el caso de Andalucía a través de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre y Galicia a través de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril.

²⁸⁷Sobre el tema del sistema estatutario: es interesante el trabajo de S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas* y especialmente los capítulos IV y V, op., cit., P. 309. También sobre la tipología y las competencias de las Comunidades autónomas y los criterios de distribución de competencias en estos Estatutos es interesante el trabajo de R. MARTÍN MATEO, *Los Estatutos de las Autonomías*, op., cit., PP. 348 y ss.

En lo que se refiere al trato que recibió la provincia en los Estatutos de Autonomía, los profesores L. ORTEGA ÁLVAREZ y F. PUERTA SEGUIDO, distinguieron entre tres tipos de estatutos: <a) Desaparición de la Provincia por integración en las Comunidades Autónomas uniprovinciales no insulares que asumen las competencias, medios y recursos de las Diputaciones provinciales, que quedarán integradas en el con los siguientes efectos: disolución de los órganos políticos de la Diputación; integración de la Administración provincial en la autonómica con asunción por ésta de todas las competencias y recursos; sucesión de la Comunidad en las Relaciones jurídicas de la Diputación...b) Organización provincial fuerte, que se da en todas aquellas Comunidades Autónomas en que, siguiendo el modelo previsto en los arts.7 y 15 y siguientes de la Ley del Proceso Autonómico, las Diputaciones sumen a las competencias asignadas como propias por la legislación local las transferidas o delegadas por las Comunidades Autónomas y, además se hagan cargo de la gestión ordinaria de servicios propios de la Comunidad Autónoma; y c) Por último, cabe hablar de una organización provincial débil para describir la situación y tendencia de las Provincias que tienen atribuidas unos mínimos competenciales como consecuencia de la potenciación máxima del nivel autonómico y de la creación de otro nivel territorial intermedio entre la Provincia y los Municipios, y competitivo con ésta, la Comarca.>>; *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, op., cit., PP. 795 y 796. Es interesante también el trabajo de M. SANCHEZ MORÓN, "La Comunidad Autónoma de Madrid y la Administración Local" especialmente el epígrafe tercero intitulado: "las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local", op., cit., PP. 313 y ss.

2.1.2.1.1. La regulación del régimen local en el Estatuto del País Vasco

El Estatuto vasco otorga a la Comunidad competencia exclusiva en materia de régimen local y en las demarcaciones territoriales municipales en su artículo 10. Este Estatuto desarrolla una Administración Local muy descentralizada en torno a las instituciones de los Territorios Históricos²⁸⁸ otorgando importantes competencias a las Diputaciones Forales²⁸⁹. La importancia de estos Territorios Históricos está consagrada en la Constitución que las regula en exclusiva en su Disposición Adicional Cuarta²⁹⁰. Los Territorios Históricos coinciden territorialmente con las actuales provincias del País Vasco según el artículo 2 del Estatuto vasco y sus órganos de representación son las Diputaciones Forales.

El Estatuto reconoce a los Territorios Históricos competencias muy amplias enumeradas en el artículo 37 entre otras: organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones, elaboración y aprobación de sus presupuestos, Demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal, régimen electoral municipal..., además de otras atribuciones citadas en varios otros artículos de orden económico y financiero.

²⁸⁸ Es muy importante sobre el tema de los derechos históricos de las provincias vascas y sus competencias el magnífico libro de TOMÁS-RAMÓN FERENENDEZ, intitulado *Los derechos históricos de los territorios forales*, Ed. Civitas, y el Centro de Estudios Constitucionales, 1985

²⁸⁹ <<El Estatuto Vasco no apoya la Comunidad Autónoma de Territorios Históricos sino que les concede una gran autonomía. Las razones que explican el fortalecimiento de los Territorios Históricos son, de una parte, la tradición de las Provincias vascas y de sus Diputaciones Forales y, por otra, que el Estatuto vasco está redactado pensando en la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca>> ; A. ZURITA LAGUNA, "Articulación de Competencias entre Comunidades Autónomas y Entidades Locales", en *Constitución y Economía en España, Gobierno de la Economía y Administraciones Públicas* II Congreso Mundial Vasco, Administración de Comunidad Autónoma de Euskadi, 1987, P.301.

En el mismo sentido ha ido el profesor L. COSCULLUELA MONTANER, cuando expresó que << la importancia de la provincia y de las Diputaciones forales en el País Vasco es conocida por todos. Se pierde en la edad media el origen de tales instituciones, que han sido la base de su organización y el instrumento de sus libertades. Es evidente que la organización provincial es consustancial, en el caso del País Vasco, con su propia identidad>>, "Autonomías y diputaciones provinciales en la Constitución española", *Provincia y Diputaciones provinciales el Estado de las autonomías*, op., cit., P. 108 y 109

²⁹⁰Dicha Disposición reza así: <<La Constitución ampara y respeta los Derechos Históricos de los Territorios Forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía>>.

Así que, como ha señalado GARCÍA DE ENTERRÍA²⁹¹, el diseño de la Administración Local en el Estatuto vasco es distinto y singular en el panorama general de los Estatutos autonómicos, en cuanto al protagonismo que otorga a las Diputaciones provinciales reflejada, como se había mencionado, en el Estatuto y también en la Ley orgánica 27/1983²⁹², de 25 de noviembre, de “relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de los Territorios Históricos”.

El Estatuto de Autonomía, como destacó CASTELLS ARTECHE²⁹³, consolidó este protagonismo de las Diputaciones Forales, respetando el arraigo histórico de estas instituciones²⁹⁴.

2.1.2.1.2. La regulación del régimen local en el Estatuto catalán

El Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por la Ley Orgánica

²⁹¹Dijo este autor que el <<modelo vasco de relación entre Comunidad Autónoma y Diputaciones provinciales difiere esencialmente del que ha concluido por imponerse en el resto de las Comunidades Autónomas. Aquí las Diputaciones Forales tienen un protagonismo de primer orden....Este modelo es, pues, rigurosamente singular en el panorama general de las autonomías españolas y contrasta fuertemente tanto con el "modelo catalán" aún hoy ideal, que pretende la desaparición de las Diputaciones, como el modelo que podemos llamar "valenciano", el que intenta someter a las Diputaciones a un efectivo control jerárquico socapa de coordinación, modelo que, tras haber pasado felizmente el examen de constitucionalidad, es el que están pretendiendo generalizar- aunque, felizmente, sin todos los efectos que ellas pretenden- el resto de las Comunidades Autónomas>>, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “La Provincia en la Constitución”, en *La provincia en el sistema constitucional*, op., cit., P. 15.

²⁹²Sobre “los rasgos más destacados de esta ley en lo que concierne al tema de la provincia” vid: P. GARCÍA- ESCUDERO MARQUEZ Y B. PENDAS GARCÍA, op., cit., PP. 1505 y 1506.

²⁹³Dijo este autor que el estatuto después de <<declarar la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre el régimen local (Art.10.4), el Estatuto llevaba a cabo una particular delimitación competencial de los Territorios Históricos, reflejando, en el entorno endógeno, el sistema que la Constitución había enunciado para distinguir las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. Así, se determinan unas competencias de mantenimiento de la realidad del régimen foral alavés, declarando intocable: un segundo espacio, de competencias exclusivas de los Territorios Históricos configurando el espacio competencial nuclear de los órganos forales; finalmente, la bóveda se cerrará con las competencias de desarrollo normativo y ejecución de las materias que el Parlamento vasco les señale>>, J. M. CASTELLS ARTECHE, “La regulación de los Territorios Históricos vascos”, en *La Provincia en el estado de las autonomías*, Marcial Pons, Madrid, 1996, P. 295

²⁹⁴A. GUAITA MARTORELL, “Reflexiones sobre el tratamiento constitucional de la provincia desde 1812 hasta la vigente Constitución de 1978”, (mención especial a Extremadura y Cataluña), en *Estudios sobre la Constitución española libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* Tomo IV, S. MARTIN-RETORTILLO (coord.), Ed. Civitas, Madrid, 1991, PP. 3261 y 3262.

número 4/1979, de 18 de diciembre, disponía que la Administración Territorial catalana se estructurará en municipios y comarcas, con la posibilidad de crear demarcaciones supracomarcas según establece el artículo 5 apartado 1. También y según el mismo artículo apartado 2, se puede crear <<agrupaciones basadas en hechos urbanísticos, metropolitanos u otros de carácter funcional y fines específicos>>. Todo ello sin perjuicio de las provincias previstas en la Constitución y de su existencia obligatoria en todo el territorio del Estado español.

Al contrario del caso del País Vasco, la Comunidad Autónoma de Cataluña se ha caracterizado por su voluntad de eliminar de su planta territorial a las provincias²⁹⁵. Esta voluntad se advierte en la elaboración del Estatuto, especialmente en su Disposición Transitoria Sexta²⁹⁶. La Generalidad concretó dicha voluntad al aprobar la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las Diputaciones provinciales a la Generalidad, y la posterior aprobación por parte de la Generalidad de las normas sobre régimen local de la Comunidad mencionado arriba. Esta Ley pretendía transferir todas las competencias de las provincias catalanes a la Generalidad reduciendo el papel de éstas en labores de estudio y asesoramiento a las entidades locales. Una Ley que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional en su Sentencia de 28 de julio de 1981.

En materia financiera, el art.148.1, atribuye a la Generalidad la tutela financiera sobre los Entes locales y como consecuencia de ello, la facultad de distribuir entre dichas entidades los ingresos que estos últimos percibirán en función de su participación en los tributos del Estado, como subvenciones incondicionadas.

²⁹⁵Es muy interesante para más detalle sobre este asunto ver el estudio de J. ESTEVE PARDO, "La Experiencia Provincial en Cataluña", en *La provincia en el estado de las autonomías*, Ed. Marcial Pons y Diputación de Barcelona, Madrid, 1996, P. 11 y ss.

²⁹⁶Esta Disposición rezaba así <<Las Diputaciones de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona podrán transferir o delegar en la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con lo establecido en la legislación de Régimen local, aquellos servicios que por su propia naturaleza requieren un planteamiento coordinado, pudiendo conservar aquellas la ejecución y gestión de esos mismos servicios>>.

En lo que se refiere a los PPOS, el Estatuto otorgó a la Generalidad de Cataluña la facultad de preparar y aprobar estos planes en su ámbito territorial. Esta competencia, junto con otras atribuciones asumidas por la Generalidad a través de la Disposición Transitoria Sexta 6º, eran facultades que venían realizando las instituciones preautonómicas de esta Comunidad desde 1977. La Generalidad de Cataluña aprueba cada año un plan único para todo el territorio de la Comunidad y las aportaciones económicas del Estado dirigidas a la financiación de los PPOS se entregan directamente a la Generalidad. A este Plan único de Cataluña y las cuestiones polémicas en torno a la legalidad de su aprobación por la Generalidad, además de otras medidas aprobadas que vacían de cualquier contenido las competencias propias de las provincias, se hará referencia en otro punto de este trabajo.

2.1.2.1.3. La regulación del régimen local en el Estatuto andaluz

El Estatuto de Andalucía²⁹⁷ atribuyó a la Comunidad una competencia en materia de Administración Local casi idéntica a la que habíamos visto recogida en el caso catalán²⁹⁸, especialmente en relación con el tratamiento de la comarca que el Estatuto catalán recogía en su artículo 5²⁹⁹, pero con una diferencia notable en lo que se refiere a las provincias³⁰⁰. El Estatuto andaluz

²⁹⁷El Estatuto de esta Comunidad fue aprobado por la Ley orgánica 6/1981, de 30 de diciembre

²⁹⁸En este punto y en lo que se refiere especialmente a la previsión de las Comarcas en algunos Estatutos Autonómicos, R. MARTÍN MATEO, en su trabajo: "La comarca como ámbito de prestación de servicios", criticó la tendencia de algunas Comunidades Autónomas a imitar en este tema las previsiones del Estatuto Catalán: dijo este autor: << Como se ha señalado ya, ha habido en toda España una cierta tendencia a imitar miméticamente los propósitos catalanes, y así en muchos Estatutos Autonómicos se incluyen determinaciones que inicialmente aparecen en el proyecto de Estatuto de Cataluña. Parece como si toda España pensase que cuando Cataluña, que tiene una bien ganada fama de buen sentido hacia hincapié en esta demarcación, sería por sus generales ventajas. Pero deben hacerse reparos, porque por ejemplo, en castilla, la comarca no tiene ningún sentido.>>, *La Comarca y la Administración Territorial*, Ed. Generalitat de Catalunya, 1984, P. 73,

²⁹⁹Dijo este artículo: << Por Ley del parlamento andaluz podrá regularse la creación de comarcas integradas por municipios limítrofes dentro de la misma provincia, atendiendo a sus características geográficas, económicas, sociales e históricas>>.

³⁰⁰Se puede ver más detalle sobre este tema en el excelente trabajo de M. REBOLLO PUIG y E. CARBONEL PORRAS, intitulado "La Administración Local en la legislación andaluza", en *Tratado de derecho municipal* Tomo II, op., cit., PP. 2805 y ss.; también la obra de J. BARNÉS intitulada: "La

permite a la provincia jugar un papel más importante de lo que se había visto en el caso catalán³⁰¹ autorizándola a desarrollar y gestionar las competencias de la Comunidad Autónoma³⁰².

El Estatuto regulaba en su artículo 4 la provincia, que constituye un ámbito territorial para el desarrollo y la gestión de las competencias y funciones de la Comunidad. El mismo artículo en su apartado 4 establecía que la Comunidad articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos a través de las Diputaciones provinciales. Igualmente, la Comunidad coordinará la actuación de la Diputaciones en materia de interés general de la provincia.

El Estatuto en su artículo 4.3 dice que las competencias de la provincia pueden ser aquellas que prevean la legislación básica del Estado o la legislación de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Estas competencias se puede entender que son propias de la provincia y sin perjuicio de las <<que pueda delegarle para su ejercicio la Comunidad Autónoma, siempre bajo la dirección y control de ésta>>.³⁰³

Exceptuando las previsiones sobre las Diputaciones, el Estatuto andaluz siguió la misma regulación que hizo el Estatuto de Cataluña que hemos visto antes, sobre todo en los artículos 13.3 sobre la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de régimen local, art.62.1 sobre la tutela financiera de la Comunidad sobre los entes locales, y art.62.4 sobre la <<distribución por parte de la Comunidad de las participaciones en ingresos estatales y subvenciones incondicionadas entre las corporaciones locales

Provincia en Andalucía”, en el libro *La Provincia en el estado de las autonomías*, Diputación de Barcelona, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1996, P. 105 y ss.

³⁰¹J. BARNÉS, cierra su trabajo mencionado arriba diciendo, en lo que se refiere a las Diputaciones provinciales, que: la Comunidad de <<Andalucía se sitúa a la cabeza de las Comunidades que hasta el momento se han alineado en un claro debilitamiento de su acervo competencial, sin oponer a cambio un modelo alternativo>>, op., cit., P.130

³⁰²Art. 4 del Estatuto de Andalucía.

³⁰³Art. 4.3.b) del mismo.

según los criterios legales establecidos para dichas participaciones>>.

Las leyes de esta Comunidad aprobadas desde la entrada en vigor de este Estatuto desarrollaron muy poco las previsiones de éste en lo que se refiere a las competencias de las Diputaciones, tanto las propias como las que les pueda otorgar la Comunidad. En cambio, las leyes andaluzas en materia de régimen local regularon detalladamente las previsiones estatutarias sobre la coordinación de las actuaciones de las provincias³⁰⁴.

En materia de los PPOS, el Estatuto establecía en su artículo 4.5 que la Comunidad Autónoma de Andalucía coordinará los Planes Provinciales de Obras y Servicios.³⁰⁵ Esta cuestión se analizará en el epígrafe de este trabajo dedicado a la coordinación por las CC.AA de los PPOS.

2.1.2.1.4. La regulación del régimen local en el Estatuto gallego

Al igual que los Estatutos antes comentados, el Estatuto de Galicia, que fue aprobado por la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, atribuye a la

³⁰⁴Los profesores M. REBOLLO PUIG y E. CARBONEL PORRAS analizando el contenido del artículo del Estatuto sobre las competencias de las provincias, concluyeron que: << En general, la regulación estatutaria de la provincia, con similitudes a las de otros Estatutos, expresa con rigor y relativa precisión el papel relevante que se le quería dar a las Diputaciones, lo que, además, concuerda con la extensión de Andalucía y con la consolidación que tienen en esta región las provincias donde, por otra parte, podían constituir una fórmula adecuada para frenar la tentación centralista. Pero estas previsiones estatutarias se han desarrollado sólo parcialmente. Se ha profundizado, más bien, incluso excesivamente, en la coordinación, acaso llevándola más allá de lo que propiamente debe significar y convirtiéndose en instrumento de centralización. Por el contrario, los aspectos que destacaban la autonomía provincial y que habrían orientado la organización andaluza en una dirección descentralizadora han quedado casi inéditos>>, M. REBOLLO PUIG y E. CARBONEL PORRAS, *La Administración Local en la legislación andaluza*, op., cit., PP. 2825 y 2826

³⁰⁵El artículo 7 de la Ley Reguladora de las Relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Provinciales de su territorio número 11/1987, de 26 de diciembre, dice textualmente que << La Comunidad Autónoma asegura en su territorio la coordinación de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal>>.

En el trabajo de M. REBOLLO PUIG y E. CARBONEL PORRAS mencionado antes, se subraya, en lo que a este tema se refiere, que en los artículos 7, 8, 9, y 17 se mencionan << Otras formas de coordinación relativas a concretas competencias de apoyo a los municipios, tales como la coordinación de planes provinciales de obras y servicios mediante la definición de objetivos y prioridades, el conocimiento previo de todos los programas de cooperación económica, coordinación de ayudas y subvenciones, etc. Hay, incluso, un tratamiento separado de la coordinación de la cooperación provincial a los servicios municipales...>>, op., cit., PP. 2840 y 2841.

Comunidad Autónoma competencias exclusivas en materia de régimen local, y la posibilidad de crear a través de una ley agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y otros de carácter funcional con fines específicos. Por su parte, el Estatuto permite la creación de Parroquias rurales³⁰⁶ como parte de la organización territorial de la Comunidad, otorgando a ésta la competencia para la creación, organización y el régimen jurídico de aquellas.³⁰⁷

El Estatuto también, en su artículo 49.1, otorga a la Comunidad la atribución de la tutela financiera sobre los entes locales³⁰⁸ y el artículo 49.2, al igual que en el caso del Estatuto catalán y andaluz analizados, otorga a la Comunidad de Galicia la facultad de percibir y distribuir entre las corporaciones locales los ingresos de los entes locales, consistentes en participación en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas.

Por lo que se refiere a las Diputaciones provinciales, la Disposición Adicional Tercera del Estatuto dispone que la Comunidad Autónoma coordinará las actuaciones de las Diputaciones provinciales en todo aquello que afecte directamente al interés general de la Comunidad autónoma³⁰⁹. En lo que se refiere a los PPOS, el Estatuto no contiene una referencia concreta al tema a diferencia de lo que se había visto en el caso del Estatuto andaluz y

³⁰⁶En este sentido el artículo 40 del Estatuto dice que: << En los términos previstos en el artículo 27.2, de este Estatuto, por ley de Galicia se podrá: 1. Reconocer la comarca como entidad local con personalidad jurídica y demarcación propia. La Comarca no supondrá, necesariamente, la supresión de los municipios que la integren. 2. Crear asimismo agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y otros de carácter funcional con fines específicos. 3. Reconocer personalidad jurídica a la parroquia rural. >>.

³⁰⁷El artículo 27 del Estatuto de Autonomía de esta Comunidad establece en párrafo 2 que corresponde a Galicia la << Organización y régimen jurídico de las Comarcas y parroquias rurales como entidades locales propias de Galicia, alteraciones de términos municipales comprendidos dentro de su territorio y, en general, las funciones que sobre el Régimen Local correspondan a la Comunidad Autónoma al amparo de artículo 148.1.8, de la Constitución y su desarrollo>>.

³⁰⁸Dijo el artículo claramente que << Corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la tutela financiera sobre los entes locales respetando la autonomía que a los mismos reconocen los artículos 140 y 142 de la Constitución y de acuerdo con el artículo 27.2 de este Estatuto>>.

³⁰⁹Es muy interesante sobre el tema de la relación entre las Diputaciones provinciales y la Comunidad de Galicia y especialmente el tema de la coordinación de ésta a aquellas el trabajo de M^a. TERESA CARBALLEIRA RIVERA, "Las diputaciones provinciales en la Comunidad Autónoma gallega: balance de diez años de experiencia", en el libro *La Provincia en el estado de la autonomías*, op., cit., P. 41 y ss.

catalán.

2.1.2.1.5. La regulación del régimen local en el Estatuto valenciano

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Valencia se aprobó a través de la Ley orgánica 5/1982, de julio. Esta Comunidad, siguiendo el ejemplo de las Comunidades que accedieron a la Autonomía anteriormente, establecía, en el artículo 31.8 de su Estatuto de autonomía, que la Comunidad tendrá competencia exclusiva en materia de régimen local, teniendo en cuenta las previsiones del artículo 149.1.18 de la Constitución. También, la Comunidad ejercerá competencia exclusiva sobre la alteración de los términos municipales y la denominación de los municipios.

Este Estatuto, a través del artículo 47, estableció una fórmula de coordinación³¹⁰ y control sobre las Diputaciones distinta de lo que hemos visto en los otros Estatutos³¹¹. Se puede decir, generalmente, que se trata de una fórmula intermediaria: de una parte se reconoce la posibilidad de transferir o delegar competencias de la Comunidad en Diputaciones siempre que no sean de interés general de la Comunidad valenciana³¹², y de otra parte

³¹⁰S. MARTIN-RETORTILLO, "El tema de la autonomía provincial: las diputaciones y el proceso autonómico", en *La provincia en el sistema constitucional*, R. GOMEZ-FERRER MORANT (dir.) Ed. Civitas, Madrid, 1991, P. 35.

Dijo este autor << sancionada de este modo la constitucionalidad de la intervención coordinadora de las Comunidades Autónomas sobre la actuación de las Diputaciones provinciales, con contenido distinto, se han aprobado leyes en tal sentido, entre otras, en las Comunidades de Aragón (ley 8/1985, de 8 de diciembre), Castilla-León (ley 6/1986, de 6 de junio) y de Andalucía (ley 11/1987, de 26 de diciembre)>>, P. 35

³¹¹La ley Valenciana 27/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones provinciales.

Esta Ley ha sido criticada la amplia e exhaustiva lista de competencias que declara como de interés general y que incluye a las casi totalidad de las atribuciones propias de las Diputaciones provinciales. Como dijo J. CLIMENT BARBERÁ << La declaración de interés general de la Comunidad Valenciana de competencias propias de las Diputaciones Provinciales se hace de forma amplia y recogiendo una gran cantidad y diversidad de materias que abarcan desde la ordenación del territorio hasta la cooperación provincial a los municipios, pasando por todo género de materias referidas a infraestructuras, agricultura, protección a la naturaleza, industria, actividades económicas, servicios sociales, cultura...>>, en "Las diputaciones en la Comunidad Valenciana: una década de Ley de Bases de Régimen Local", en *La Provincia en el estado de las autonomías*, cit., P. 204

³¹²Dijo el apartado 3 del artículo 47 del Estatuto textualmente lo siguiente: << La Comunidad Valenciana coordinará las funciones de las Diputaciones provinciales que sean de interés general comunitario. A estos efectos, y en el marco de la Legislación del Estado, por Ley de las Cortes

los apartados 4 y 5 del mismo artículo prevén un control muy estricto sobre el ejercicio de aquellas competencias, hasta tal punto que el apartado 5º prevé la posibilidad de adoptar medidas que permiten obligar a la Diputación de cumplir con sus obligaciones en caso de que ésta se negase de hacerlo. Además, el Parlamento de la Comunidad, como castigo, << podrá revocar la delegación de la ejecución de aquellas competencias en las que la actuación de las Diputaciones atenta al interés general de la Comunidad Autónoma>>.

También, y dentro todavía de las varias medidas que prevé el artículo 47 para la coordinación y control de las actividades de las Diputaciones provinciales, el artículo 47.3 otorga a la Comunidad la competencia de coordinar las funciones propias de las Diputaciones provinciales que ésta declara de interés general para la Generalidad valenciana ³¹³. Como desarrollo de este artículo, las Cortes Valencianas aprobaron la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de Coordinación de las Diputaciones Provinciales, por la que se declaran de interés general de la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones provinciales. Esta Ley fue declarada conforme a la Constitución por la STC 27/1987, de 27 de febrero resolviendo así el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 53 senadores³¹⁴.

Valencianas, aprobada por mayoría absoluta, se establecerán las formulas generales de coordinación y la relación de las funciones que deban ser coordinadas, fijándose, en su caso, las singularidades que, según la naturaleza de la función, sean indispensables para su más adecuada coordinación. A los efectos de coordinar estas funciones, los presupuestos de las Diputaciones, que éstas elaboren y aprueben, se unirán a los de la generalidad Valenciana. >>

³¹³Estas competencias de interés general para la Comunidad abarcan, según J. CLIMENT BARBERÁ, << la práctica totalidad de las que venían establecidas en la legislación de Régimen Local entonces vigente. >>, cit., P. 198

³¹⁴Vid sobre este tema: S. MARTÍN-RETORTILLO, *La provincia: pasado, presente y futuro*, cit., PP. 116 y ss.; *El tema de la autonomía provincial: las diputaciones y el proceso autonómico*, cit., P. 35; J. CLIMENT BARBERA, últ. op., cit., PP. 204 y ss.; J. ESTEVE PARDO, "La Provincia como sujeto de relaciones interadministrativas", en *La Provincias en el sistema constitucional*, cit., P. 313; J. TORNOS MAS, "La Provincia en la legislación de las Comunidades autónomas", en *La Provincia en el sistema constitucional*, cit., PP. 256 y ss.

2.1.2.2. La atribución de competencias en materia de régimen local en los nuevos Estatutos

Hasta el momento se han aprobado las reformas de los Estatutos de Valencia, Cataluña, Andalucía, Islas Baleares, Aragón, Navarra, Castilla y León y Extremadura. Otras reformas de Estatutos de algunas otras Comunidades Autónomas están en fase de elaboración o se encuentran en trámites en el Congreso. Prácticamente todos estos Estatutos aprobados hasta el momento han regulado la Administración Local de manera más extensa³¹⁵ de la que se hacía en los antiguos estatutos, en una tendencia que algunos autores han considerado como una interiorización del régimen local que cuestionaría la calificación jurisprudencial de este régimen como bifronte³¹⁶.

Teniendo en cuenta el objetivo de esta investigación, se hará más hincapié en el tratamiento de las Diputaciones provinciales³¹⁷ y sus competencias en materia de cooperación económica y asistencia dirigidas al

³¹⁵La STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto valenciano fue la que abrió el camino hacia una regulación detallada sobre el régimen local en los Estatutos de autonomía cuando afirmó que el <<contenido legítimo de los Estatutos no se restringe a lo literalmente previsto en el art. 147.2 y 3 CE y restantes previsiones constitucionales expresas, sino que dicho contenido se vincula al principio dispositivo en los términos expuestos... En definitiva, el contenido constitucional lícito de los Estatutos de Autonomía incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa...como el contenido que, aun no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales>>, F.J. 12. La STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Cataluña confirmó la doctrina de la sentencia anterior

³¹⁶Es interesante sobre esta cuestión, la nota preliminar de L. COSCULLUELA MONTANER (dir.), a la obra intitulada: *Reformas estatutarias y régimen local* dirigida por el mismo y E. CARBONELL PORRAS, cit., PP. 21 y ss.

³¹⁷La repercusión de la reforma de los Estatutos autonómicos sobre las provincias ha sido analizada en un trabajo de la Profesora M. SALVADOR CRESPO, bajo del título "La Provincia ante una nueva encrucijada: la reforma de la legislación básica y de los Estatutos de autonomía", en la *Revista de Estudios Locales*: número extraordinario del mes de julio del año 2006, Ed. Aranzadi, PP. 41 y ss.

Esta autora dijo en este sentido que: << La falta de sintonía entre la norma autonómica básica y su legislación de desarrollo, generalizable a un número nada despreciable de Comunidades Autónomas, nos lleva a pensar -tal y como ya se ha avanzado en el Estatuto valenciano y catalán y en la proposición de reforma del Estatuto andaluz-, en la necesidad de contemplar el régimen local como una de las materias a tratar en las nuevas leyes fundacionales de las comunidades autónomas. El "peligro" que se corre en este proceso es que se reproduzca en el proceso de reformas la asimetría autonómica; estatutos -los menos - como el catalán, o el gallego que aspiran a elevar los techos competenciales de sus comunidades autónomas en materia local e implantar un modelo específico cualitativamente diferencial y que en el caso concreto del Estatuto catalán nos parece inconstitucional. >>, cit., P. 56.

resto de las entidades locales, en el marco de lo que se reconoce tradicionalmente por PPOS. Nos pareció que la regulación de los nuevos Estatutos, en lo que se refiere a las provincias y el papel que podrían jugar en el ámbito local, especialmente en materia de cooperación con los municipios, siguió dos caminos diferenciables: uno marcado por la Generalidad de Cataluña, que margina la provincia vaciando de cualquier contenido sus atribuciones y sustituyendo sus órganos de representación por otros denominados Consejos de Veguerías, y otra senda marcada por el Estatuto de Andalucía, que intenta devolver a la provincia una parte de su protagonismo rebatado por el extinguido Estatuto. Debido a ello nos limitaremos a analizar el contenido de estas dos reformas sobre la materia como representativas de las dos líneas marcadas. Antes de analizar la regulación de algunos de los nuevos Estatutos³¹⁸ referida al régimen local, nos vamos a referir brevemente a los dos principales puntos de vista de la doctrina sobre el concepto de interiorización por parte de algunas Comunidades Autónomas del régimen local.

2.1.2.2.1. La interiorización del régimen local como tendencia en la nueva regulación de los Estatutos de Autonomía

Desde que se inició el proceso de reforma de los Estatutos de autonomía apareció una cuestión que se había abordado antes sólo de una manera más indirecta³¹⁹: se trata de la llamada interiorización del régimen

³¹⁸Es interesante sobre el tema T. FONT I LLOVET, F. VELASCO CABALLERO y L. ORTEGA ALVAREZ, *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Ed. BOE y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), 2006; F. VELASCO CABALLERO, "Reformas de los Estatutos de autonomía y reforma de las Bases de régimen Local", en *Reforma y retos de la Administración Local*, R. PARADA VÁZQUEZ Y A. FUENTETAJA PASTOR (dirs.), Ed. Marcial Pons, Madrid, 2007, PP.135 y ss.; T. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, *Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales*, op., cit., PP. 5 y ss.; L. ORTEGA ALVAREZ, "Régimen local y estatutos de autonomía", *REALA*, nº 300-301, agosto, INAP, 2006, PP. 35 y ss.; G. RUIZ-RICO RUIZ, "Niveles de organización territorial y reformas de los estatutos de autonomía", en *Anuarios del Gobierno Local* 2004, Instituto de Derecho Público, Ed. Diputació de Barcelona y Marcial Pons, PP. 161 y ss.; L. COSCULLUELA MONTANER, "El régimen local y los Cabildos insulares en el Estatuto Balear de 2007", en *El gobierno local: estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, RUIZ OJEDA (coord.), Ed. Iustel, 1ª ed., Madrid, 2010, PP. 383 y ss.

³¹⁹L. ORTEGA ALVAREZ analizó este asunto en varios trabajos: "Diferencia frente a uniformidad en la organización territorial local", en *Anuarios del Gobierno Local* 1999/2000, cit., PP. 77 y ss.; "La

local. Sin embargo, con la nueva reforma de los Estatutos y su manera de regular la Administración Local, este debate volvió a tomar protagonismo. La interiorización³²⁰ del régimen local, como la llaman algunos autores³²¹, puede advertirse en todos los Estatutos aprobados hasta el momento, y destacadamente en el Estatuto de Cataluña³²². Según esta opinión de la doctrina, hay una regla generalizada en estos Estatutos, que consiste en

interiorización autonómica del régimen local” en *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, VV.AA, op., cit., PP. 53 y ss.; “Régimen local y Estatutos de Autonomía”, en *REALA*, nº 300-301, agosto 2006, INAP, PP. 35 y ss.; M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, “Las diputaciones provinciales en la Comunidad Autónoma gallega: balance de diez años de experiencia”, en *La provincia en el estado de las autonomías*, op., cit., P. 43

³²⁰Sobre el significado del término interiorización en los diferentes Estatutos aprobados recientemente vid T. DE LA CUADRA-SALCEDO FERNANDEZ DEL CASTILLO, “Corporaciones locales, reforma de los Estatutos y competencias estatales”, op., cit., PP. 7 y ss.; según L. COSCULLUELA MONTANER << La doctrina de la interiorización autonómica del Régimen Local parte de la premisa de que la CE no otorga un título competencial claro al Estado para legislar en materia de Régimen Local. Ciertamente, el Régimen Local no aparece expresamente mencionado en el artículo 149.1 CE, como ya he dicho en otras ocasiones, que sí aparecía en los borradores proporcionados por el Gobierno al partido de la UCD que lo sustentaba, y que a través de sus tres representantes en la Ponencia constitucional, fueron algunos de los textos con los que inicialmente trabajó la Ponencia. >>, op., cit., P. 384.

³²¹Entre ellos se puede citar L. ORTEGA ALVAREZ y T. DE LA CUADRA-SALCEDO en sus trabajos mencionados arriba.; también TOMÁS FONT I LLOVET, en “Compás de espera para la reforma del gobierno local”, en la revista *Anuarios del Gobierno local*, para el año 2007, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, PP. 22 y ss.

Para el primer autor << Esta propuesta (la interiorización del régimen local en el ámbito competencial e institucional de las Comunidades Autónomas) conocida ya de antes a través de muchos trabajos no ha sido plenamente compartida por la doctrina, ni por la legislación, ni por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Las cuales, en cambio, incluso han detectado o elaborado, como una de las principales peculiaridades de nuestro modelo constitucional de descentralización política, las denominadas “tres patas” (Estado-Comunidades Autónomas-Entes Locales) en las que se asienta el funcionamiento y la organización territorial del Estado>>, últ., op., cit., P. 35

L. PAREJO ALFONSO en un trabajo sobre “las perspectivas del nuevo régimen local” llegó a la conclusión de que << la organización interna de las entidades locales necesarias debe ser materia excluida de la regulación autonómica, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas deban poder incidir indirectamente en dichas entidades en la medida en que, por razón de intereses de carácter asimismo autonómico, proceda la alteración de límites territoriales de aquellas entidades o la creación de entes supramunicipales, por ejemplo. Obvio resulta decir que las entidades locales no necesarias integran materia enteramente disponible, en el marco del régimen local básico, para las comunidades autónomas, con las consecuencias que, legítimamente, de ello puedan seguir para, por ejemplo, la dotación competencial no nuclear...de las referidas entidades>>, en *Reforma y retos de Administración Local*, R. PARADA VÁZQUEZ Y A. FUENTETAJA PASTOR (dirs.), Ed. Marcial Pons, Fundación Caja Rural de Toledo y Maat Gknowledge, Madrid, 2007, PP. 103 y 104

³²²T. DE LA CUADRA-SALCEDO, cit., P. 7

tratar con mucho detalle el tema de la Administración y Gobierno locales³²³.

Según la profesora CARBONELL PORRAS, la expresión “interiorización” del régimen local que se utilizó antes por el Tribunal Constitucional <<para las entidades locales no constitucionalmente garantizados, se utiliza ahora para delimitar la posición institucional de los municipios en la organización y en la normativa autonómica>>³²⁴. La profesora resumió el punto de vista de la parte de la doctrina que aboga por una “interiorización” u “estatutorización” del régimen local³²⁵. Algunos de los postulados de esta tendencia se encuentran en algunos de los Estatutos recién aprobados cuando <<dedican algunos preceptos más a lo local que sus predecesores- aunque no siempre se trate de novedades significativas->>³²⁶.

Otra opinión³²⁷ ve solamente una interiorización del Régimen Local, dentro de las reformas estatutarias aprobadas hasta el momento, en el caso del Estatuto catalán. Además esta interiorización, incluso en el caso catalán, es relativa, debido a que tiene que respetar la competencia del Estado en esta

³²³Según L. COSCULLUELA MONTANER: esta opinión que defiende, desde hace algún tiempo, la idea de la interiorización del régimen local tiene como << patrocinadores intelectuales... los profesores catalanes Tomas Font y Alfredo Galán, que dirigen el anuario de Gobierno Local, a los que se ha unido el profesor de la Universidad Autónoma de Madrid Velasco; aunque a esta orientación se han sumado otros profesores catalanes y no catalanes>>; en “El régimen local y los cabildos insulares en el Estatuto balear de 2007”, op., cit., P. 383. En su trabajo muy interesante sobre la reforma de los Estatutos y las competencias locales citado arriba T. DE LA CUADRA-SALCEDO dijo que << en los nuevos Estatutos, sin embargo, el tratamiento de lo local es mucho más intenso y se hacen afirmaciones que pueden suponer desde que la materia local, aparte de considerarla propia del Estatuto mismo, es competencia exclusiva de cada Comunidad, hasta que los entes son parte de la Comunidad e incluso de su sistema institucional>>, op., cit., P. 7.

³²⁴E. CARBONELL PORRAS, “La administración local en el Estatuto de Autonomía de 2007 y en la reciente legislación andaluza, en *Tratado de derecho municipal*, S. MUÑOZ MACHADO (dir.), Tomo IV, 3ªEd. Iustel, Madrid, 2011, P. 4522.

³²⁵E. CARBONELL PORRAS, últ., op., P. 4522

³²⁶E. CARBONELL PORRAS, últ., cit., P. 4522

³²⁷Es el caso de L. COSCULLUELA MONTANER quien dijo << Ha sido precisamente el Estatuto catalán el que ha plasmado más fielmente esta doctrina de la interiorización del régimen local en su articulado, regulando las competencias propias de los entes locales y precisando las potestades que les corresponden en relación a cada materia>>, “Nota preliminar” a la obra colectiva *Reformas estatutarias y régimen local*, L. CONCULLUELA MONTANER y E. CARBONELL PORRAS (dirs.), L. MEDINA ALCOZ, (coord.), cit., P. 27

materia prevista en el artículo 149.1.18 de la constitución.

Esta interiorización relativa no afecta del mismo grado los municipios y las provincias: estas últimas se verán afectadas más que los primeros que son entidades básicas que encuentren una regulación más detallada y un régimen jurídico más uniforme en la legislación básica del Estado. En cambio, la provincia, con una autonomía menor en la LBRL, debilitada aún más en la jurisprudencia del Tribunal constitucional (STC 109/1998) y con un régimen jurídico asimétrico, se verá afectada más por esta interiorización del régimen local y el caso catalán es una prueba de ello³²⁸.

2.1.2.2.2. La atribución de competencias en materia de régimen local en la reforma del Estatuto catalán

Esta reforma³²⁹, ha sido aprobada a través de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Cataluña. En cuanto a la regulación de la materia en el Estatuto, el artículo 60 establece que la Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva en materia de régimen local con el único límite de respetar el principio de autonomía local. Por su parte, el artículo 151.1³³⁰ otorga a la Generalidad la competencia, también, exclusiva sobre la organización territorial de la Comunidad respetando la garantía institucional prevista en la Constitución en sus artículos 140 y 141.

La reforma del Estatuto de Cataluña contiene cambios muy

³²⁸M. SÁNCHEZ MORÓN, "La distribución de competencias entre el Estado y la CC.AA...", cit., PP. 367 y 368

³²⁹Sobre el contenido de esta reforma en materia de régimen local vid los siguientes trabajos: "El régimen local tras la reforma estatutaria, J. TORNOS MAS, en *Reforma estatutaria y régimen local*, L. COSCULLUELA MONTANER y E. CARBONELL PORRAS (dirs.), L. MEDINA ALCOZ (coord.), Ed, Civitas y Ministerio de Ciencia e Innovación, Pamplona, 2011, PP. 121 y ss.; "Estatutos de autonomía y gobierno local: la constitución territorial local", T. FONT I LLOVET, en la misma obra colectiva, PP. 69 y ss.

³³⁰El artículo dice textualmente lo siguiente: << 1. Corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye: a) Las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales. >>.

sustanciales en la regulación de la Administración Local y concretamente la creación de una nueva entidad local, que, al parecer, pretendiera sustituir a la provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios encargada de la cooperación con éstos. El artículo 83.1 establece que la organización territorial básica de la Comunidad se estructurará en municipios y veguerías³³¹. Así en la reforma del Estatuto de Cataluña de 2006 desaparecería la figura de las Diputaciones provinciales, que habrían sido sustituidas por las veguerías³³².

La veguería³³³ tiene una doble naturaleza, según el artículo 90.1 del Estatuto. De una parte, la veguería es una entidad de “ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local” dotada para ello de personalidad jurídica propia, de otro la veguería es “la división territorial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios”. En el artículo 90.3, se establece que Los Consejos de veguería sustituyen a las Diputaciones. Y en el punto cuatro del mismo artículo, se establece que la creación, la modificación, la supresión de las veguerías y su régimen jurídico se regulan por la Generalidad a través de una ley aprobada por el Parlamento.

³³¹Sobre la historia de la organización de la veguerías en Cataluña vid, J. ESTEVE PARDO, “La experiencia provincial en Cataluña”, cit., PP. 13 y 14.

³³²L. COSCULLUELA MONTANER, *Manual de derecho administrativo*, Tomo I, 18ª Ed. Civitas, Pamplona, 2007, P. 281.

Según el mismo autor, y a pesar de esta competencia que la reforma del Estatuto Catalán otorga a la Generalidad en lo que se refiere a la creación y supresión de las Veguerías y a pesar, igualmente, a la ausencia de una referencia en este Estatuto sobre las Provincias, cualquier alteración de los límites de las provincias debe hacerse conforme a las disposiciones del artículo 141.1 CE, *Manual de Derecho administrativo*, 21ª Ed. Civitas, Pamplona, 2010, P. 255.

Ya antes la Profesora M. SALVADOR CRESPO advirtió que << Las Veguerías podrían sustituir a las diputaciones provinciales pero en ningún caso a la provincia garantizada constitucionalmente>>, op., cit., P. 56.

³³³Sobre la regulación polémica de las Veguerías especialmente en la Ley catalana 30/2010, de 3 de agosto, vid: J. TORNOS MAS, “La organización territorial en Cataluña tras el Estatuto de Autonomía de 2006: tres proyectos de ley sobre fondo gris”, en *Reforma estatutaria y régimen local*, L. COSCULLUELA MONTANER, y E. CARBONELL PORRAS (dirs.), L. MEDINA ALCOZ, (coord.), Ed. Civitas y Ministerio de Ciencias y Innovación, Pamplona, 2011, PP. 121 y ss.

El Estatuto ignoró completamente la provincia y reguló las veguerías y sus consejos de una manera que hace entender que el legislador catalán sustituya las provincias por aquellas.

En materia de cooperación con los municipios, la veguería asume claramente el papel de la provincia como entidad intermunicipal encargada de la cooperación con los municipios, el artículo 90 del Estatuto es muy expresivo en este sentido.

En lo que se refiere al Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, el nuevo Estatuto se limita en su Disposición Transitoria segunda a establecer la vigencia del contenido de la Disposición Transitoria Sexta 6ª del antiguo Estatuto sobre esta materia³³⁴.

Varios contenidos de esta Ley Orgánica de reforma del Estatuto han sido recurridos ante el Tribunal Constitucional por ser contrarios al contenido de la Constitución y ésta pronunció en su Sentencia número 31/2010 de 28 de junio. Entre los contenidos recurridos figuran artículos que regulan competencias de la Generalidad en materia de régimen local entre ellos los artículos 90 sobre la veguería, el artículo 151 del Estatuto sobre la organización territorial de Cataluña y el artículo 160.1 regulando las relaciones de la Generalidad con los entes locales.

El Tribunal Constitucional dejó claro, en la Sentencia mencionada, que el hecho que el Estatuto no menciona a la provincia no significa que esta deja de existir en la Comunidad de Cataluña ya que la existencia de la provincia está garantizada por la Constitución y que mientras no proceda a una modificación de ésta ninguna otra norma pueda hacer desaparecer a la misma. En cuanto a la polémica planteada al Tribunal sobre una posible inconstitucionalidad de la sustitución de las Diputaciones por los Consejos de veguerías, y teniendo en cuenta que éstos últimos compete a la Generalidad

³³⁴ La mencionada Disposición reza así: <<La Generalidad asumirá con carácter definitivo y automático, y sin solución de continuidad los servicios que ya le han sido traspasados desde el 29 de septiembre 1977 hasta la vigencia del presente Estatuto>>.

su creación, modificación, supresión y su régimen jurídico, que se regulan por la Generalidad a través de una ley aprobada por el Parlamento, el Tribunal concluyó que aquello sería contrario a la Constitución sólo en el caso de que existiera una coincidencia geográfica de las provincias con las veguerías³³⁵. Ajustándose al contenido de esta Sentencia, la Ley catalana 30/2010, de 3 de agosto, regulando las veguerías, se limitó a regular la sustitución de los órganos de gobiernos de las provincias por los de las veguerías estableciendo que las funciones reconocidas a la provincia en la Constitución no se verán afectadas por la misma.

2.1.2.2.3. La atribución de competencias en materia de régimen local en la reforma del Estatuto andaluz

El Estatuto reformado de la Comunidad de Andalucía aprobado por Ley Orgánica número 2/2007, de 19 de marzo, establece en su artículo 60 del capítulo II del Título segundo que el régimen local es una competencia exclusiva de la Comunidad, teniendo en cuenta las previsiones del artículo 149.1.18^a de la Constitución. Este artículo detalla en varios párrafos las competencias de la Comunidad en esta materia. El Estatuto, en su artículo 96.3, regula las Diputaciones provinciales³³⁶. La regulación de la provincia y sus competencias, especialmente la facultad de coordinar los PPOS no ha

³³⁵STC 31/2010, de 28 de junio, F.J. 40.

³³⁶<< 3. Serán competencias de la Diputación las siguientes:

- a) La gestión de las funciones propias de la coordinación municipal, asesoramiento, asistencia y cooperación con los municipios, especialmente los de menor población que requieran de estos servicios, así como la posible prestación de algunos servicios supramunicipales, en los términos y supuestos que establezca la legislación de la Comunidad Autónoma.
 - b) Las que con carácter específico y para el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia le vengan atribuidas por la legislación básica del Estado y por la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en desarrollo de la misma.
 - c) Las que pueda delegarle para su ejercicio la Comunidad Autónoma, siempre bajo la dirección y el control de ésta.
1. La Junta de Andalucía coordinará la actuación de las Diputaciones, en lo que se refiere a las competencias recogidas en el apartado 3 del presente artículo, en materias de interés general para Andalucía. La apreciación del interés general y las fórmulas de coordinación se establecerán por una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Andalucía y en el marco de lo que disponga la legislación básica del Estado. En todo caso, la Comunidad Autónoma coordinará los planes provinciales de obras y servicios>>.

sufrido ningún cambio respecto a lo que establecía el antiguo Estatuto³³⁷. Sin embargo, en la recién aprobada Ley de Administración Local Andaluza (LALA) se otorgan a las Diputaciones provinciales competencias <<en aquellas materias que se gestionen más adecuadamente por esta entidad local>>³³⁸.

En la nueva LALA se advierten cambios sustanciales³³⁹ en comparación con la legislación anterior en lo que refiere a las competencias que se otorgarían a las provincias y el papel que podrían jugar en la configuración de la Administración Local andaluza como entidades intermediarias más próximas al usuario en comparación con el nivel autonómico.

Teniendo ello en cuenta, no hay que dejar de subrayar que la mayor parte de competencias y funciones asignadas a la Diputación provincial en la LALA dependerán del desarrollo de las leyes sectoriales que regulan los distintos ámbitos de la acción pública³⁴⁰.

La mayoría de los Estatutos aprobados hasta el momento en las Comunidades de régimen general, exceptuando el caso peculiar de Cataluña analizado, existe una regulación del régimen local en cierto modo parecida a la llevada a cabo en el Estatuto reformado de Andalucía, especialmente en lo

³³⁷E. CARBONELL PORRAS, op, cit., 4557

³³⁸E. CARBONELL PORRAS, op, cit., 4558

³³⁹Analizando el tema, la profesora concluyó diciendo que <<de nuevo parece vislumbrar el inicio de un cambio en la posición institucional de las provincias en Andalucía que podría traducirse en una mayor atribución de concretas competencias materiales allí donde la eficacia y eficiencia de la gestión administrativa lo aconsejen.>>, E. CARBONELL PORRAS, op., cit., P. 4560

³⁴⁰E. CARBONELL PORRAS destacó en este sentido que: <<parece, por tanto, que el legislador autónomo asume, al menos formalmente, que también las Diputaciones provinciales pueden asumir competencias en aquellas materias que se gestionen más adecuadamente por esta entidad local. Si efectivamente esto es así y lo acogen también las leyes sectoriales, las Diputaciones provinciales pueden recuperar lo perdido. O, por lo menos, formalmente no podremos seguir sosteniendo que se encuentran próximas a desaparecer o que la organización global de Andalucía se encuentra polarizado entre la Junta y los municipios al prescindirse de cualquier entidad intermedia. Todavía es pronto para saber si este nuevo planteamiento será llevado a la práctica pero, sin duda, parece que así lo pretende el legislador andaluz de 2010 >>, op., cit., P. 4558.

que se refiere a la cuestión de la provincia y sus facultades en materia de cooperación económica con los municipios.

2.1.3. El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional: la garantía institucional de la provincia

El Tribunal Constitucional ha abordado a través de numerosas sentencias³⁴¹ el reparto de competencias en materia de régimen local y en dicha jurisprudencia³⁴², y en lo que se refiere a la cuestión de la provincia y su autonomía, asume particular importancia la “doctrina de la garantía institucional”. Esta doctrina hace una distinción entre los aspectos institucionales y materiales en lo que se refiere al régimen local, incluyendo los primeros entre los aspectos básicos de competencia estatal, según el artículo 149.1.18, quedando todo lo que son aspectos materiales, donde se incluye todo lo que se refiere a las competencias de las entidades locales, fuera de este aspecto llamado bases del régimen local.

Según esta distinción, el Estado, al ejercer sus atribuciones establecidas en el artículo mencionado, se limitaría a aspectos institucionales del régimen local (estructura, organización y funcionamiento, potestades administrativas de los entes locales, régimen jurídico de actuación y el sistema de controles). El ámbito material de competencias de las entidades locales, según este entender de la garantía institucional, no formaría parte de las bases del régimen local. Este ámbito quedaría entonces fuera de la competencia del Estado prevista en la Constitución en su art.149.1.18,

³⁴¹STC 32/1981, de 28 de julio; STC 76/1983, de 5 de agosto; STC 27/1987, de 27 de febrero entre otros

³⁴²Tal y como ha precisado M. SANCHEZ MORÓN, cuando precisó que << En las circunstancias descritas, la jurisprudencia constitucional había de resultar decisiva para esclarecer el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local y, muy especialmente, para resolver el punto central de la cuestión: el contenido de la expresión “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” del artículo 149.1.18º de la Constitución>>, en *Tratado de Derecho Municipal*, cit., PP. 206 y 207.

Es interesante, igualmente, sobre este tema el trabajo de S. MARTÍN-RETORTILO: “El tema de la autonomía provincial: las diputaciones y el proceso autonómico”, op., cit., PP. 25 y ss.

materializada en lo que se refiere a este asunto a través de la aprobación de la LBRL y se reservaría a las leyes sectoriales del Estado y de las CC. AA que se encargarán de delimitar en cada campo de actividades las competencias, que pueden tener las CC.AA y el Estado en el mismo.³⁴³

Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en su esfuerzo por aclarar el significado de "bases del régimen jurídico de la Administración local" del artículo 149.1.18 CE, no sólo se limitó a la doctrina de la "garantía institucional"³⁴⁴, como se ha mencionado, sino que, en su Sentencia 32/1981 de 28 de julio, llegó más lejos cuando confirmó que el Estado tiene facultad para regular unos principios o criterios básicos en los ámbitos de organización de las entidades locales y de sus competencias que se aplicarán en todo el territorio³⁴⁵.

El Tribunal Constitucional entendió entonces que el aspecto material de las competencias no puede quedarse fuera de la previsión "bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas" del artículo antes citado

³⁴³Dijo M. SÁNCHEZ MORÓN sobre esta cuestión que << La fórmula más aceptada entre nosotros de dicha teoría de la garantía institucional distingue entre los aspectos institucionales de la Administración local (estructura, organización y funcionamiento, potestades administrativas de los entes locales, régimen jurídico de actuación strictu sensu, incluidas las relaciones administrativas y, en particular, el sistema de controles) y el ámbito material de competencias de las corporaciones locales. La imposibilidad práctica, históricamente constatada, de preservar dicho ámbito material mediante su determinación de una vez por todas en las leyes generales de régimen local y la evidencia de que son las leyes sectoriales reguladores de los distintos ramos de la actividad pública las que atendiendo a su propia lógica de organización de cada servicio, atribuyen, menoscaban o modifican las competencias locales, avala aquella distinción.>>, M. SÁNCHEZ MORÓN, op., cit., P.204

³⁴⁴Sobre el tema de Garantía institucional, sus orígenes y su introducción en el derecho español, se puede consultar, entre otros, los siguientes trabajos: M. SANCHEZ MORÓN, *La autonomía local, Antecedentes históricos y significado constitucional*, Ed. Civitas, Madrid, 1990; del mismo autor también, "La Distribución de Competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local", cit., PP. 204 y ss. ; A. LUCIANO PAREJO, "La autonomía local en la Constitución", *Tratado de derecho municipal*, op., cit. PP. 105 y ss.; *La garantía constitucional y autonomías locales*, Madrid, 1981; R. MARTÍN MATEO, "La garantía Constitucional de las autonomías locales", en *REVL*, 208, 1980; A. EMBID IRUJO, "Autonomía constitucional y Constitución, aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal", *REDA*, 30, 1981, PP. 437 y ss.

³⁴⁵Según el texto de la Sentencia : << La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado>>, STC 32/ 1981, F. J. 5

de la Constitución. Algo que tendrá como consecuencia que el Estado está facultado, también, a establecer unos principios y bases respecto del aspecto material de las competencias de las entidades locales, principios y bases que se tienen que tener en cuenta a la hora de asignar competencias a dichas entidades locales.

El Tribunal confirmó que existe un mínimo de competencias que garantizan a estas entidades su autonomía reconocida en la Constitución y que este mínimo forma parte del aspecto básico del régimen local cuya regulación la norma suprema otorga al Estado³⁴⁶. Como ejemplo de lo que se puede entender por aspectos institucionales y materiales, que el Estado puede tener competencias para intervenir estableciendo principios y bases generales por mandato del artículo 149.1.18, se pueden destacar la estructura y responsabilidad de las entidades locales, la noción de intereses peculiares, las competencias propias de las entidades locales, o los servicios

³⁴⁶La STC 76/1983 ha sido muy clara respecto de las diputaciones provinciales. La Sentencia mencionada dijo textualmente: << La esfera competencial de las diputaciones provinciales, en cuanto garantiza su derecho constitucional a la autonomía, constituye un aspecto básico del régimen local, correspondiendo, por tanto, al Estado su regularización>>, STC 76/83 F.J. 19.

Este planteamiento es una confirmación de lo que dijo antes la Sentencia 32/1981, de 28 de julio al afirmar que <<las competencias de las corporaciones locales no pueden quedar a merced de la interpretación que cada Comunidad Autónoma haga del derecho a la autonomía local>>. Es importante destacar aquí que uno de los motivos que llevó, en su momento, el Tribunal Constitucional a esta interpretación, fue el hecho de que las corporaciones locales no tenían acceso al recurso de inconstitucionalidad para inculpar las leyes de las CC. AA que lesionen su autonomía.

Por su parte, la STC 214/1989, en la que el Tribunal Constitucional se pronunció sobre varios recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LBRL, confirmó lo antedicho, esta vez extendiéndolo al ámbito de competencias de todas las entidades locales. En palabras de la Sentencia: << El régimen jurídico de las Administraciones locales, resulta de este modo no una materia evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado tal como afirma la Generalidad de Cataluña, sino una materia con perfiles propios que, por imperativo de garantía institucional de la autonomía local, contempla también- y no excluye- lo relativo a las competencias de los Entes locales>>, STC 214/1989 F. J. 2 y 3

Es sumamente interesante la conclusión a la que llega el Tribunal Constitucional cuando dice que en el Art.2.1º << se condensa...el criterio de que corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las entidades locales, estableciendo y garantizando, al fin, "su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses" y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos>>, STC 214/1989 F. J. 3

mínimos de las mismas.³⁴⁷

El Estado tiene facultad para determinar un mínimo de competencias propias garantizado a las entidades locales y ello, según entendió el Tribunal Constitucional, para evitar dejar estas entidades a la merced de lo que dicten las Comunidades Autónomas en sus leyes sectoriales, algo que llevaría a un vaciamiento de cualquier contenido de la autonomía garantizada constitucionalmente a estas entidades además del riesgo que supondría de implantar una centralización autonómica.

Las Diputaciones provinciales son el ejemplo claro a estos temores, teniendo en cuenta la falta de unos intereses diferenciables y determinados de manera precisa, a diferencia de los municipios³⁴⁸.

2.1.4. El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local en la Ley de Bases de Régimen Local

La Ley de Bases de Régimen Local de 13 de abril 1985, es la norma más detallada en la materia y la de mayor importancia aprobada después de los cambios institucionales efectuados por la Constitución de 1978. Esta Ley, como es sabido, se aprobó después de la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía y tras el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en varias sentencias sobre algunos puntos polémicos del contenido de las bases del régimen local. Algunos preceptos de esta Ley han sido contestados ante el Tribunal Constitucional por ser inconstitucionales y éste declaró constitucional a la casi totalidad del contenido de la misma en su Sentencia 214/89 aludida.

³⁴⁷Dijo M. SÁNCHEZ MORÓN en este sentido: << Cuando se trata de legislar sobre cuestiones que conciernen directamente a la composición, estructura y competencias de los entes locales y de sus órganos de gobierno y administración, deben las Comunidades Autónomas respetar las bases establecidas por la legislación estatal, pues son aspectos básicos del régimen local la representatividad y estructura de los órganos de las entidades locales, así como las nociones mismas de intereses peculiares, de competencias propias, de servicios mínimos y las potestades decisorias de las mismas>>, op., cit., P. 208.

³⁴⁸M. SÁNCHEZ MORÓN, en *Tratado de Derecho municipal*, Tomo I, 3ªEd. Iustel, P. 350.

Nos vamos a limitar a subrayar las líneas generales del reparto de competencias entre el Estado y las CC.AA en materia de régimen local llevado a cabo por esta Ley.³⁴⁹ Para lograr este objetivo se ha optado por analizar este modo de reparto de competencias normalizadas separando entre las entidades locales llamadas entidades de constitución obligatoria, que son los municipios y las provincias, estudiando en un primer momento cómo el legislador estatal regula los aspectos básicos de régimen local referidos a estas entidades, antes de analizar en un epígrafe separado la regulación de estos aspectos básicos en el caso de las entidades de constitución no obligatoria.

2.1.4.1. El reparto de competencias en el caso de las entidades de constitución obligatoria

Por lo que se refiere a las entidades locales de constitución obligatoria o necesaria, el municipio, la provincia o la Isla en el caso de los archipiélagos, la LBRL optó por una interpretación muy amplia de lo que es "bases del régimen jurídico" de la Administración Local. La Ley se encargó de legislar con mucho detalle la organización y funcionamiento de dichas entidades, dejando al legislador autonómico un margen de maniobra bastante limitado en este aspecto.

En el caso de los municipios, la LBRL en su artículo 25 establece una lista más o menos cerrada de competencias propias de los municipios. Por su parte, el artículo 26 del mismo determina una lista de los servicios mínimos a los que todo municipio tiene la competencia y obligación de llevar a cabo, sólo o ayudado por otra entidad. El legislador autonómico en este caso sólo puede otorgar al municipio y tras una solicitud de éste, la dispensa de prestar

³⁴⁹En lo que se refiere a la regulación de la Diputaciones provinciales en esta Ley, es interesante leer el trabajo de M. BASSOLS COMA, intitulado: "Las diputaciones provinciales a los diez años de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local: experiencias y perspectivas", en *La provincia en el estado de las Autonomías*, cit., PP. 377 y ss.

los servicios mínimos obligatorios.³⁵⁰

Ahora bien, a diferencia de los municipios, la regulación básica del aspecto material de las competencias en el caso de las provincias se reduce al mínimo posible para salvar la autonomía provincial garantizada en la Constitución. De modo que se puede decir que, excepto las competencias del artículo 36, la provincia no tiene asegurada competencias propias extensas al margen de las que la pueden otorgar las leyes estatales y autonómicas.³⁵¹

Respecto de las competencias específicamente atribuidas a las provincias, la jurisprudencia³⁵² distinguió entre las competencias previstas en el punto primero del artículo 36 y las del punto segundo del mismo. Las competencias del artículo 36.1 forman un elemento básico de la autonomía de la provincia. Algo que lleva a la conclusión de que las CC.AA no pueden reducir o suprimir aquellas competencias. En cambio, las competencias del punto dos del artículo 36, especialmente la facultad de aprobar un Plan Provincial de obras y servicios, no son básicas. El Tribunal Constitucional entendió que la aprobación del PPOS es una competencia “medial o instrumental”³⁵³ comparada con la lista del punto primero del mismo artículo³⁵⁴.

³⁵⁰M. SANCHEZ MORÓN, op., cit., P. 226. En este tema LBRL en su artículo 26.2 es, también, muy claro en lo que se refiere a esta cuestión.

Merece la pena recordar aquí que uno de los objetivos más importantes del Programa de Cooperación Económica Local del Estado objeto de este trabajo de investigación, ha sido y es ayudar a los municipios (especialmente los más pequeños y más pobres) a llevar acabo los servicios mínimos obligatorios previstos en este artículo 26 de la LBRL.

³⁵¹M. SANCHEZ MORÓN, op., cit., P. 226.

³⁵²STC 109/1998, de 21 de mayo, F.J.7. Dijo esta sentencia en este sentido <<Pues bien, para determinar si estos preceptos se cohonestan con la autonomía provincial es pertinente distinguir con nitidez entre lo que son, de un lado, las competencias propias de las Diputaciones provinciales- citadas el art.36.1 LRBRL- y lo que, de otra parte, no puede estrictamente calificarse sino como actividades instrumentales previstas por el legislador básico para el desempeño de algunas de dichas competencias, a las que se dedica el segundo apartado del citado art.36 LRBRL>>, F. J. 7

³⁵³STC 109/1998, de 21 de mayo, F. J. 7

³⁵⁴Dijo M^a. JOSÉ ALONSO MAS en este sentido: <<que las competencias del art.36.1 de la Ley 7/1985 responden a las finalidades propias de la provincia y son elemento básico de la autonomía provincial, que no puede obviarse por la legislación autonómica. En cambio, las del apartado segundo (36.2), y más

Ejemplo de ello es el caso catalán que hemos mencionado anteriormente y que debido a la previsión de la Disposición Transitoria 6.6 de su Estatuto, la LBRL introdujo en su artículo 36.2, la cláusula "sin perjuicio".³⁵⁵ La aprobación del PPOS en Cataluña es una competencia de la Generalidad y no de las Diputaciones como se analizará más ulteriormente.

2.1.4.2. El caso de las entidades de constitución no obligatoria

En cuanto a la estructura, organización y competencias de las entidades locales de constitución no obligatoria supra o infra municipales, sea cual sea la denominación que se les den (comarcas, mancomunidades, agrupaciones metropolitanas, parroquias...), la legislación básica del Estado en este aspecto está reducida al mínimo y se deja en manos de las CC.AA la facultad para su creación, organización y las competencias que se les pueden otorgar³⁵⁶. Algo que el Tribunal Constitucional confirmó en su Sentencia 214/1989³⁵⁷ citada atrás.

en concreto la aprobación del plan provincial de cooperación a las obras y servicios municipales, constituye una competencia medial, instrumental respecto de las del apartado primero >>, en *Comentarios a la LBRL*, op., cit., P.546.

³⁵⁵Esta excepción en el caso Catalán tendremos ocasión de analizar más tarde cuando analizaremos el Plan Único de Obras y servicios de Cataluña.

³⁵⁶Resumiendo las posibilidades que la LBRL dejó en mano de las Comunidades Autónomas para configurar su propia estructura de Administración Local, J. M. BAÑO LEON dijo: <<La LBRL no impide la coexistencia de políticas de régimen local diferentes en cada Comunidad Autónoma. Pese a que el diseño de la estructura del régimen local está claramente trazada en la LBRL, las Comunidades Autónomas disponen de algunas importantes competencias en orden de poder establecer su propia política territorial. Las Comunidades Autónomas ostentan, por ejemplo, competencias para la creación y supresión de municipios y para la alteración de términos municipales; pueden establecer regímenes especiales para Municipios pequeños o de carácter rural; pueden instituir entidades de ámbito inferior al municipal y también comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, así como Áreas metropolitanas.>>; "La Ordenación de las normas reguladoras del régimen local", en *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, op., cit., P. 478,

³⁵⁷El Tribunal Constitucional afirmó en este sentido en su Sentencia 214/1989 que << se trata, en consecuencia, de unas entidades con un fuerte grado de "interiorización" autonómica, por lo que en la determinación de sus niveles de competencia, el Estado no puede sino quedar al margen: Corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales>>, STC 214/1989 F. J. 5.

La Sentencia 48/2004, de 25 de marzo confirmó lo mismo en su fundamento jurídico 13 en el caso de las comarcas cuando dijo que <<Las comarcas cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada constituyen entidades locales con fuerte grado de interiorización autonómica>>, STC

La competencia en este supuesto, como lo dejó claro La LBRL³⁵⁸ en su artículo 30 sobre regímenes especiales de municipios pequeños ³⁵⁹, es del legislador autonómico, que puede decidir dentro de los criterios previstos en el artículo mencionado, los regímenes especiales que quiera establecer << con concretas reglas de organización y funcionamiento aprobadas por el legislador autonómico>>³⁶⁰.

2.1.4.3. La LBRL y la reforma de los Estatutos

La reforma de los Estatutos plantea algunos problemas en lo que se refiere a la regulación, por parte de algunos de los aprobados hasta el momento³⁶¹ o en proceso de aprobación, de competencias garantizadas a las entidades locales, muy similares de las previstas en la LBRL³⁶², especialmente las reguladas en sus artículos 25 y 26.

Como se sabe, las competencias garantizadas en este artículo a los municipios entran en las competencias del Estado de garantizar un mínimo de atribuciones a estas entidades frente al legislador autonómico, en un

48/2004, F. J. 13.

³⁵⁸Este artículo establece que << Las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para Municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes>>.

³⁵⁹Sobre el tema consultar el trabajo de E. CARBONELL PORRAS, “Comentarios al artículo 30 de la LBRL”, en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, M. REBOLLO PUIG (dir.) M. IZQUIERDO CARRASCO (coord.), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, PP. 776 y ss.

³⁶⁰E. CARBONELL PORRAS, Comentarios al artículo 30 de la LBRL, op., cit., P. 779.

Según esta profesora, el régimen especial como “estructura organizativa peculiar” no viene con la simple calificación por parte del legislador autonómico de una organización municipal o local determinada como régimen especial. Lo que verdaderamente otorga a una organización determinada la calificación de régimen especial es una <<peculiaridad en su financiación, en el ejercicio de alguna competencia o en concretas previsiones de su relación con la Administración Autonómica>>, cit., P. 780.

³⁶¹Se han aprobado hasta la fecha la reforma de los Estatutos de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla y León, Islas Baleares, Navarra y Extremadura.

³⁶²Sobre el tema vid: E. ARGULLOL MURGADAS, “Los límites institucionales de la legislación básica”, en *Reforma estatutaria y régimen local*, L. COSCULLUELA MONTANER y E. CARBONELL PORRAS (dirs), L. MEDINA ALCOZ (coord.), Ed, Civitas y Ministerio de Ciencia e Innovación, Pamplona, 2011, PP. 55 y ss.

esfuerzo de salvaguardar su autonomía, y como consecuencia de ello las CC.AA no tienen competencias de legislar en este ámbito.

Parte de la doctrina³⁶³ ve en la incorporación a los Estatutos de un listado de competencias de los ayuntamientos casi idéntica a la prevista en la LBRL, un intento de dejar sin efecto a este artículo, y con ello la apropiación por parte de los Estatutos de competencias reservadas de manera exclusiva al Estado. Sin embargo, otra parte, ve en esta introducción en los Estatutos de competencias garantizadas a las entidades locales una medida que asegura lo que algunos llaman un “blindaje” de estas competencias frente al legislador autonómico³⁶⁴ y una garantía de una segunda descentralización en el ámbito regional³⁶⁵.

Una regulación en los Estatutos de estos ámbitos materiales referidos a las competencias de las entidades locales, incluidos según entendió el Tribunal Constitucional dentro de las facultades que el artículo 149.1.18 otorga al Estado en materia de régimen local, llevaría a un conflicto de competencia, especialmente en caso de que la regulación de los Estatutos contradiga o condiciona las previsiones de la LBRL. En este caso estaríamos ante una revisión encubierta de reparto de competencias entre el Estado y las CC.AA previsto en esta Ley.

³⁶³Es el caso de T. DE LA CUADRA-SALCEDO FERNANDEZ DEL CASTILLO en el trabajo mencionado atrás intitulado: “Corporaciones locales, reforma de los Estatutos y competencias estatales”, op., cit., PP. 36 y ss.

³⁶⁴Vid sobre ello: T. FONT LLOVET, *El régimen local en la reforma de los Estatutos de autonomía*, op., cit., P. 14

³⁶⁵Este tema es abordado en un estudio magnífico por parte del profesor DE LA CUADRA-SALCEDO, en “Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales” el cual dijo sobre este asunto que: << Cabe plantearse, sin embargo, una interpretación conforme a Constitución que preserve el contenido de los Estatutos siempre que a la vez se preserve la libertad de la Ley básica estatal para modificar los mínimos garantizados a las corporaciones locales. Interpretación que podría hacer una sentencia interpretativa que sostenga que los preceptos de los Estatutos son válidos siempre que, por una parte, se interpreten en el sentido de que no comprometen la plena libertad del legislador básico estatal para que en el futuro pueda modificar las bases estatales (siempre, naturalmente, que éstas sean conformes con el principio de autonomía local).>>, op., cit., PP. 41 y 42

2.2. LA CREACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SU INCIDENCIA SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES

El cambio institucional introducido por la Constitución con la creación de las CC.AA dio lugar a una nueva escala en la estructura territorial del Estado, con importantes efectos en la titularidad de las competencias y funciones administrativas. Ello implica la redistribución de las competencias existentes, y de los recursos sobre los cuales se ejercerán aquellas competencias. Una redistribución que afectará, obviamente, a las entidades existentes en la anterior estructura, disminuyendo el campo de actuación de alguna de ellas o, como es el caso aquí, la esfera de actuación a todas.³⁶⁶ Dentro de estas entidades que han visto reducido su campo de actuación a favor de las CC.AA son las provincias que sufrieron el mayor recorte debido principalmente a la creación de las CC.AA pero, también, debido a la creación por algunas de estas Comunidades Autónomas de entidades locales supramunicipales como son las comarcas.

Las provincias sufrieron en sus atribuciones primero la creación de las CC.AA, la complicitad de éstas de evitar cualquier protagonismo de las primeras en el ámbito local concretizada a través de dos instrumentos: la creación por parte de las CC.AA de entidades locales supramunicipales dotándolas de competencias que corresponderían a los municipios y la falta de desarrollo en la legislación autonómica de las competencias otorgas a las mismas por la legislación básica estatal. En las siguientes líneas haremos una referencia breve a cada uno de estos procedimientos que contribuyeron en el debilitamiento de la provincia:

En un primer lugar, la creación de las CC.AA significa que todo el conjunto de las administraciones territoriales, y con él la Administración del Estado, van a sufrir un recorte en sus funciones para dotar a la nueva

³⁶⁶ Como bien destacó el Tribunal Constitucional según la STC32/1981, de 28 de julio cuando afirmó que << si el poder público ha de distribuirse entre más entes que los anteriormente existentes, cada uno de éstos ha de ver restringida lógicamente parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuida>>, STC 32/1981, F. J. 3

estructura de potestades y de ámbito de acción que supone su creación.³⁶⁷

Las provincias, como el resto de las Administraciones Públicas, sufrirán así un recorte en las competencias que tenían asignadas en el período preconstitucional, e incluso el recorte sufrido por ellas será más drástico.³⁶⁸

Como ha afirmado el Tribunal Constitucional en su sentencia 32/1981, la creación de la Comunidad Autónoma << incide no solo sobre las competencias de los órganos generales del Estado...sino también sobre las atribuciones a las provincias en la medida en que responden al interés

³⁶⁷ Como señaló perfectamente M^a. J. ALONSO MAS: << la jurisprudencia constitucional entiende que es la competencia lo que determine el interés, y no a la inversa; precisamente en cuanto que la creación de un nuevo escalón territorial, las Comunidades Autónomas, implica de hecho una redistribución del poder y por lo tanto la posibilidad de que algunas de las competencias tradicionalmente provinciales pasarán a ser autonómicas>>; en *Comentarios a la LBRL*, M. J. DOMINGO ZABALLOS (coord.), op., cit., P.543.

³⁶⁸Dijo A. EMBID IRUJO, << siempre en todo lugar y país, también en el nuestro, la creación de un nuevo Ente, sea territorial o institucional, ha afectado a las competencias o al modo de ejercerlas de los Entes existentes, y en esta ocasión no tendrá que suceder de forma distinta>>, “Las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Diputaciones”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 220, Madrid, 1983, P. 613.

M. BASSOLS COMA, subrayó esta idea al confirmar que << De todos los Entes políticos afectados por la emergencia de las Comunidades Autónomas, la Provincia ha sido la que ha experimentado una remodelación más profunda y la reasignación de su posición en el sistema territorial era una necesidad urgente y, unánimemente sentida, esta misión ha sido confiada a la Ley de Bases del Régimen Local de 1985>>, “Las diputaciones Provinciales a los Diez años de la Ley de Bases de Régimen Local: experiencias y perspectivas”, en *La provincia en el estado de las autonomías*, op., cit., P. 379.

Además de las Diputaciones Provinciales, el Estado y los Municipios se han visto afectados, igualmente, debido a la creación de la nueva estructura territorial. El mismo autor subrayó en su trabajo mencionado atrás que << la creación de las Comunidades Autónomas incidirá, no sólo sobre las competencias de los órganos generales del Estado (arts. 148 y 149 CE), sino también “sobre las atribuidas a las provincias en la medida que responden al interés general de la Comunidad”. Las Comunidades Autónomas desde su perspectiva territorial podrán configurarse con carácter pluriprovincial (implicando una reducción de sus competencias “parte de las competencias que hasta este momento fueron de las provincias pasarán a ser funciones de las Comunidades Autónomas a las que habrá de atribuir en consecuencia la parte correspondiente de los recursos provinciales y lógicamente los servicios de esta naturaleza”) o uniprovinciales (“asumiendo así un superior nivel de autonomía, y estando en este caso confiado su gobierno y administración a la Comunidad”). Este proceso de de modificación reductora o ampliadora de la autonomía provincial no se detiene en estos escalones, pues el texto constitucional permite la creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia: “cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada, pero que tienen una clara vocación autonómica”, podrán también “asumir” el ejercicio de competencias que eran anteriormente competencias provinciales>>, op., cit., P. 383

general de la Comunidad>>³⁶⁹, especialmente si se tiene en cuenta que el campo de dicho interés general coincide con el ámbito de actuación donde tienen las provincias sus atribuciones³⁷⁰.

La absorción por parte de las Comunidades Autónomas de la casi totalidad de las competencias de las provincias³⁷¹ se debe especialmente, entre otras, a dos razones esenciales:

De una parte, la importancia que el constituyente de 1978 quiso dar a las Comunidades Autónomas de nueva creación en la estructura territorial del Estado, algo que tendría que ver con motivos políticos y una voluntad de fortalecer el ámbito autonómico dentro de la estructura territorial del Estado. Entre los motivos políticos que influyeron en el fortalecimiento del ámbito autonómico cabría citar, especialmente, los postulados de los llamados comunidades históricas (entre ellas la Comunidad de Cataluña a la cabeza)³⁷².

³⁶⁹STC 32/1981 F. J. 3.

³⁷⁰Según GARCÍA DE ENTERRÍA, el interés general de la Comunidad << vienen a coincidir virtualmente con las competencias provinciales según la legislación local entonces y ahora vigentes>>, E. G. DE ENTERRÍA, "La provincia en la Constitución", op., cit., P.14

³⁷¹No es la primera vez que se cuestiona la institución de la Provincia el ordenamiento territorial del Estado como bien dijo M. F. CLAVERO AREVALO: << Realmente en España siempre que se ha aprobado una Constitución federal o de autonomías regionales, el tema de la Provincia ha quedado en entredicho. >>, "La provincia ante una encrucijada histórica en el ciento cincuenta aniversario de su creación 1833-198)", en *RAP*, números 100-102 enero-diciembre 1983, Centro de Estudios Constitucionales, P. 2131. La provincia ha sido atacada y cuestionada su utilidad en otras ocasiones: en la Constitución de 1873 y de 1931.

³⁷²Esta polémica que surgió a la hora de la redacción de la Constitución sobre la figura histórica de la Provincia la ha resumido perfectamente S. MARTÍN-RETORTILLO, en su libro *La provincia pasado presente y futuro*, dijo << Algo parecido, como digo, ha pasado con el tema de las Diputaciones provinciales. ¿cómo es posible que cuestión como ésta concitara tantas y tan divergentes reacciones? Con notable falta de rigor, se las consideró "nido del caciquismo antidemocrático", "supervivencia del franquismo", "reductos últimos de la reacción". Durante la elaboración de la Constitución y en el periodo inmediato posterior, se cuestionó incluso su propia supervivencia. Un planteamiento al que no habrían de faltarle los apoyos doctrinales correspondientes, basados siempre en los tópicos habituales de la artificiosidad, ahistoricismo y ajeneidad que a nuestra tradición suponía la fórmula de las Diputaciones. Las posiciones políticas que estaban en la base de los planteamientos críticos expuestos eran postulados por los entonces Grupos políticos de la oposición; de modo principal, por el Partido Socialista Obrero Español, muy en contra de su notoria tradición "provincialista"; y también por Minoría Catalán, aferrada siempre, y casi como cuestión de principio, a inéditas y nunca experimentadas soluciones de carácter comarcal. >>, op., cit., P.15 y 16.

Algo que el Tribunal Constitucional expresó de manera, más o menos, explícita en su sentencia 32/198. El Tribunal Constitucional dijo en este sentido en su Sentencia 32/1981 << no precisa la Constitución

Pero también debido a la voluntad del constituyente de establecer un sistema democrático muy descentralizado que refleja la realidad política y social española.

Y de otra parte, las CC. AA, después de su creación, han contemplado a la provincia, institución de arraigo histórico y prestigio de casi dos siglos, como entidad territorial que puede amenazar o reducir su protagonismo en el ámbito local. Por ello, las CC. AA aprovecharon la falta de atribución expresa de competencias en la Constitución y en la legislación básica del Estado a las provincias para desplazar de "su papel subestatal" a unas entidades que siempre han considerado << como rivales efectivos en su pretensión de protagonistas territoriales primarias>>.³⁷³

La magnitud de este recorte de competencias puede advertirse si se echa una vista a la lista de competencias que la LBRL de 1955³⁷⁴ otorgaba a las Diputaciones provinciales y se compara con la situación actual³⁷⁵, en la

cuales sean estas intereses ni cuál el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la Provincia, aunque si cabe derivar de la Constitución razones que apuntan a la posibilidad de que estos intereses provinciales y las competencias que su gestión autónoma comporta han de ser inflexionados para acomodar esta pieza de estructura jurídico política a otras entidades autonómicas de nueva creación>>, STC nº 32/1981 F. J. 3.

³⁷³ E.GARCÍA DE ENTERRÍA, "La provincia en la Constitución", op., cit., P. 15

³⁷⁴ Dijo este autor que << la imagen de las competencias provinciales antes de la Ley básica de Régimen Local de 1985 habría de deducirse del listado competencial y obligaciones mínimas de los artículos 243 y siguientes de la Ley de 1955. Una imagen que en ningún modo cabría reconducir a la asistencia y cooperación de los municipios. La Provincia crea y gestiona establecimientos de beneficencia, de sanidad y higiene, instituciones de crédito popular agrícola, escuelas industriales, de artes y oficios y bellas artes, ferias...>>, F. LOPEZ RAMÓN, "Los servicios propios de la provincia" en *La Provincia en el sistema constitucional*, op., cit., P. 353.

L. ORTEGA ALVAREZ, analizando el mismo punto afirmó esta situación cuando dijo que << el sistema competencial establecido en la LBRL con relación a las Diputaciones no tiene nada que ver con el establecido en la anterior Ley de Régimen Local de 1955. En esta Ley se establecía un amplio elenco de materias objeto de competencia de las Diputaciones, aunque luego dichas competencias podían ser perfectamente desconocidas por el legislador sectorial, entonces únicamente estatal.>>, "El nuevo papel de las Diputaciones provinciales", *REALA*, Nº 251, julio-septiembre, 1991, INAP, P. 477

³⁷⁵ Dijo el autor << el artículo 36.1.c de dicha ley Básica considera, así, competencia propia de las Diputaciones Provinciales "la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal", formula suficientemente genérica como para incluir la mayor parte de los servicios que tradicionalmente vienen prestando la Provincia. Por añadidura, el artículo 36.1.d) de la misma ley atribuye a la Diputación " el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia". Sucede, sin embargo, que esas amplísimas cláusulas competenciales pierden fuerza, comparadas con largas listas de servicios atribuidos a la competencia exclusiva de las Provincias, incluso con carácter

que estas <<han quedado de hecho reducidas sustancialmente a una función de asistencia y complemento de la administración municipal>>. ³⁷⁶

En segundo lugar, las provincias no han sufrido, en lo que se refiere a sus atribuciones, solamente la privación derivada de la creación de las CC.AA, sino también la derivada del otorgamiento por de la Constitución a las CC.AA de la facultad de crear entidades locales supramunicipales, y por tanto, la dotación a estas de atribuciones para actuar llevando a cabo los cometidos que la Ley les asigna.

Teniendo en cuenta la falta de previsión, tanto en la Constitución como en la legislación básica del Estado, de competencias claras y determinadas a las Diputaciones provinciales y teniendo también en cuenta lo que MARTÍN-RETORTILLO³⁷⁷ llama “la animadversión frente a las corporaciones-Provincias”, subrayado antes, se puede entender la tendencia de algunas Comunidades Autónomas de otorgar buena parte de las competencias de las

obligatorio, en el derecho positivo anterior>>, F. LOPEZ RAMÓN, op., cit., P. 354

³⁷⁶E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “La Provincia en la Constitución”, op., cit., P. 15. Dijo este autor analizando el cambio sustancial que ha sufrido la Provincia después de la aprobación de la Constitución sobre todo la pérdida de su “carácter referencial para el desarrollo regional”: << Acaso resulta digno de notarse que también la Provincia ha perdido en el texto constitucional el carácter referencial de perecuación y desarrollo regional. El artículo 40 de la Constitución, a propósito del principio de solidaridad, habla de la distribución de la renta regional y personal más equitativa. El artículo 43.1, de “equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial”, el artículo 138 del “equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español”. Esas expresiones constitucionales no exclúan por sí mismas necesariamente la toma en consideración del marco provincial. Pero ocurre que, en desarrollo de dichos principios, la Ley del Fondo de Compensación interterritorial, de 31 de marzo de 1984, habla de “corregir los desequilibrios económicos interterritoriales” y opera esta función sobre las Comunidades Autónomas directamente, sin tener para nada en cuenta las Provincias.... El mismo criterio se ha seguido para la distribución de las subvenciones de los Fondos Estructurales Europeos (“Plan de Desarrollo Regional de España 1988-1993”), comunicados por el Gobierno a la Comunidad Europea y aprobados por ésta; es de notar que estos planes, propuestos por el Comité de Inversiones Públicas, en el que participan todas las Comunidades Autónomas, fueron aprobados por el Gobierno, pero no mediante Real Decreto, ni publicados en el BOE, por tanto; están publicados en sendos volúmenes de la Secretaría de Estado de Hacienda, del Ministerio de Hacienda, de 326 y 262 páginas, respectivamente). La Provincia ha dejado así de ser un espacio propio para la política de desarrollo regional, interno o europeo. Se ha operado, de este modo, una que podemos llamar reconversión localista de la Provincia. Sus funciones se han centrado definitivamente y casi exclusivamente en la cooperación y en la asistencia, eventualmente en la suplencia, de los municipios de su territorio>>, op., cit., P. 15 y 16

³⁷⁷S. MARTÍN-RETORTILLO, “El tema de la autonomía provincial: las diputaciones y el proceso autonómico”, en *REALA*, nº 248, octubre-diciembre, 1991, P. 682.

provincias a las entidades locales supramunicipales creadas por las mismas, como es el caso en las comarcas. Teniendo en cuenta, como bien destacó MORELL OCAÑA, que la cooperación con los Municipios es el carácter que más distingue a la institución de la provincia << de ahí, de inmediato, se crearía una duplicidad difícil de explicar. Por ejemplo, la dualidad Provincias-Comarcas>>³⁷⁸

Finalmente, el debilitamiento de la provincia tras la creación de las CC.AA se ha producido por la voluntad de estas en reducir su protagonismo en el ámbito local a través de dos instrumentos esenciales: el primero, evitar, en sus facultades de desarrollo de la normativa básica del Estado sobre el régimen local, cualquier posibilidad que pueda otorgar a las Diputaciones competencias más allá de lo mínimo indisponible para asegurar su autonomía constitucionalmente garantizada a través de lo que BASSOLS COMA llama “la ofensiva de la legislación autonómica”³⁷⁹. Y segundo reducir o eliminar toda posibilidad de delegar o transferir competencias de las CC.AA en las provincias.

Las Comunidades Autónomas, o mejor dicho parte de ellas³⁸⁰, desde su creación han actuado hacía las entidades locales de constitución obligatoria, sobre todo las provincias, como si se tratará de un rival y han sido muy cautelosos a la hora de delegar competencias en estas entidades.³⁸¹ Y en el

³⁷⁸L. MORELL OCAÑA, “La dinámica provincial a partir de la Constitución”, *Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica (REVLA)* nº 300-301, enero-agosto 2006, Ed. INAP, P. 20

³⁷⁹M. BASSOLS COMA, “Las diputaciones provinciales a los diez años de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local”, op., cit., P. 380

³⁸⁰Se trata de los que A. GUAITA MARTORELL, llama indirectamente Comunidades antiprovincialistas, como el caso de la Comunidad de Cataluña y Canarias aunque, según él, debido a razones distintas. Entre estos dos extremos el autor menciona un grupo intermedio en las que en sus Estatutos << definen el territorio por el de los municipios, bien los comprendidos en los cinco merindades históricas, caso de Navarra..., bien los comprendidos o integrados en las correspondientes provincias, lo que sucede en Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Madrid, la Rioja y Valencia>>, op., cit. P.1759

³⁸¹Cuando dijo << ...Tales acciones ponen en evidencia la dificultad de comunicación que existe entre la Comunidad y las Diputaciones originada, bien por factores políticos, bien por la desconfianza que genera en la Comunidad la escasa interiorización del régimen local en su territorio. Cuestiones ambas, que impiden un posible uso de estas Corporaciones para canalizar las ayudas y programas autonómicos

caso de permitirlo, sobre todo, en el caso de la delegación, condicionarlo con el cumplimiento de normas de control muy estrictas, como es el caso de Valencia que, después del pronunciamiento del Tribunal Constitucional en su Sentencia 27/1987 de 27 de febrero, sobre la constitucionalidad de la Ley 2/1983 de 4 de octubre, se convirtió en un ejemplo a seguir por las otras CC. AA.

Debido a todo esto, algunas Comunidades Autónomas, y destacadamente la catalana, han optado por reforzar las comarcas, otorgándolas competencias antes propias de las provincias, ello condujo a un vaciamiento de la provincia, repartiendo todo su espacio competencial entre la Comunidad Autónoma y las comarcas³⁸².

de cooperación con los municipios>>, M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, *la Provincia en el sistema autonómico español*, op., cit., P.242.

La escasa interiorización de este régimen local lo convirtió en un << instrumento de las disputas políticas entabladas entre los entes territoriales superiores, Estado y Comunidades Autónomas>> según las palabras de P. GARCÍA-ESCUDERO MARQUEZ Y B. PENDAS GARCÍA que destacaron que << la provincia tiende a presentarse para unos como el gran enemigo que el centralismo sitúa en un nivel periférico frente a las autonomías políticas y para otros como último refugio de ciertas estructuras locales que han perdido hoy día una buena parte de su sentido>>, op., cit., PP. 1461 y 1462

³⁸²Algo que el Tribunal Constitucional posibilitó, al menos hasta cierto punto, en su sentencia 32/1981. Dijo la Sentencia sobre este tema: << el texto constitucional contempla también la posibilidad de crear agrupaciones de municipios diferentes de la Provincia (Art.141.3). Está claro que estas agrupaciones cuya autonomía no parece constitucionalmente garantizada, pero que tienen una clara vocación autonómica correctamente confirmada en el Estatuto de Cataluña (Art. 5.3), podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los propios municipios o actuar como divisiones territoriales de la Comunidad autónoma para el ejercicio descentralizado de las potestades propias de esta, pero también el ejercicio de competencias que eran anteriormente competencias provinciales, con lo que por esta vía puede producirse igualmente una cierta reducción en el contenido propio de la autonomía provincial.>>, STC 32/1981 F. J. 3.

Analizando este punto de la sentencia, L. ORTEGA ALVAREZ, dijo que << por esta brecha se han lanzado algunos legisladores, autonómicos, especialmente el aragonés y el catalán (Ley 8/1985 de 20 de diciembre reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las Diputaciones Provinciales de su territorio; Ley 5/1987 de 4 de abril de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales de Cataluña; Ley 8/1987 de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña) entendiendo que existe un importante conjunto de competencias provinciales, cuya modificación y consiguiente transferencia al nivel autonómico forma parte de las atribuciones legislativas de sus respectivos Parlamentos.>>, en “El nuevo papel de las Diputaciones provinciales”, en *REALA* nº 251, julio-septiembre, INAP, 1991, P. 476.

Muy importante en esta materia el trabajo de S. MARTÍAN-RETORTILLO BAQUER, “El tema de la autonomía provincial: las diputaciones y el proceso autonómico” en *La provincia en el sistema constitucional*, op., cit., P. 36 y ss.; el mismo trabajo publicado también en *REALA* nº 248, 1990, PP. 681 y ss.

2.3. INCIDENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES

La Constitución no contiene una mención alguna sobre esta cuestión. Sin embargo, sí hay otras menciones que, aunque indirectamente, aluden a esta cuestión. Es el caso del artículo 148 de la Constitución regulando las competencias de las CC.AA en materia de Administración Local, y también, la referencia a los principios de solidaridad y coordinación en los artículos 138.1 y 103, e igualmente, en el mismo contexto, la garantía constitucional de la autonomía local.

Por lo que se refiere a los Estatutos, hemos visto que algunos de ellos contienen una referencia a los Planes Provinciales. El Estatuto catalán otorga a la Generalidad de Catalunya la facultad de elaborar y aprobar el PPOS en su ámbito territorial y algunas otras CC.AA han establecido en sus Estatutos previsiones claras sobre la competencia de la Comunidad de coordinar los PPOS³⁸³. La LBRL otorgó a la Comunidad respectiva esta facultad en su artículo 36. Así, el artículo 59.1 otorga a las CC.AA “la facultad de coordinar la actividad de la administración local”, especialmente en el caso de las Diputaciones provinciales³⁸⁴. Algunas de estas Comunidades han aprobado normas para la coordinación de los PPOS³⁸⁵.

Las CC.AA inciden, igualmente, sobre la política de cooperación económica del Estado con las corporaciones locales canalizada a través de los

³⁸³Es el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el artículo 96.4 de su Estatuto de autonomía.

³⁸⁴Es muy interesante sobre esta cuestión el trabajo de M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, “El plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, nº 255-256, julio-diciembre, INAP, 1992, PP. 661 y ss.

³⁸⁵En Extremadura, la Ley 5/1990, de 30 de noviembre, establece en su artículo 16 que << La Junta de Extremadura asegura la coordinación de los Planes Provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local y el artículo 16.3 del Estatuto de Autonomía de Extremadura>>.

La Comunidad de Extremadura aprobó, en este sentido un Decreto para la coordinación de Planes Provinciales de Obras y Servicios: es el Decreto 26/1992 (BOE núm. 25, de 31 de marzo).

PPOS y gestionada por las Diputaciones provinciales, a través de otro instrumento. Se trata de la opción otorgada a estas entidades de participar en la financiación de este instrumento de cooperación, sujetando sus aportaciones a condiciones determinadas que no atentan contra la autonomía de la entidad local, que en este caso es la provincia, garantizada en la Constitución. Estos dos medios al alcance de las CC.AA para incidir sobre los PPOS, especialmente la coordinación de la Cooperación Económica estatal instrumentada a través de las Diputaciones provinciales, se analizarán con más detenimiento en otros epígrafes de este trabajo.

3. LAS COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA COOPERACIÓN DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES TRAS LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y EL NUEVO RÉGIMEN LOCAL: LA REGULACIÓN DE LA LBRL

La LBRL, como norma estatal básica en materia de régimen local, dedica su artículo 36 a las competencias propias de las provincias. Esta Ley reguló, en su párrafo primero punto b), la facultad de la provincia de cooperar y asistir jurídica, económica y técnicamente con los municipios. Como apoyo a esta facultad, el legislador, en el mismo artículo punto dos a), otorgó a esta institución otra competencia que consiste en aprobar anualmente un PPOS financiado por el Estado.

El artículo 36 mencionado, especialmente los párrafos 1.b) y 2.a) citados y los desarrollos de estas previsiones aprobados en el TRRL constituyen el régimen legal vigente en materia de Cooperación Económica del Estado con las entidades locales. La competencia de la Diputación de cooperar con los municipios, como veremos más tarde, ha sido reconocida por la Jurisprudencia constitucional como facultad mínima esencial indisponible por el legislador tanto autonómico como estatal, de tal modo que cualquier intento de impedir a esta institución prestar esta cooperación a

los municipios se considera como un ataque directo a la autonomía de la provincia. Sin embargo, la competencia de aprobar el PPOS ha sido clasificada por la misma Jurisprudencia como atribución instrumental, de tal modo que impedir su ejercicio por la provincia no implicaría, directa y automáticamente, un vaciamiento de cualquier contenido de la autonomía provincial.

Debido a ello, vamos a analizar en este epígrafe esta facultad destacando su importancia para la provincia y su relación con el resto de las competencias propias de la provincia antes de analizar, con más detenimiento en el siguiente epígrafe, la competencia de la Diputación de aprobar un PPOS que es el tema central de esta investigación.

3.1. LAS COMPETENCIAS PROPIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA LBRL, ESPECIALMENTE EN MATERIA DE COOPERACIÓN Y ASISTENCIA A LOS MUNICIPIOS

La LBRL, regulando las competencias de las provincias, dedicó su artículo 36 a estas competencias propias³⁸⁶. Estas competencias propias de la

³⁸⁶El artículo establece textualmente lo siguiente:

<< 1. Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso:

- a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.
 - b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.
 - c) La prestación de servicios públicos de carácter supra municipal y, en su caso, supra comarcal.
 - d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones públicas en este ámbito.
 - e) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.
2. A los efectos de lo dispuesto en las letras a) y b) del número anterior, la Diputación:
- a) Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia. El Plan, que deberá contener una Memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos³⁸⁶, podrá financiarse con medios propios de la diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la Comunidad Autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley. El Estado y la Comunidad Autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo.

provincia reguladas en la LBRL son un mínimo de facultades asegurado por el legislador estatal a estas entidades para garantizar la autonomía reconocida a las mismas en la Constitución, evitando con ello cualquier intento de dejar sin efecto esta autonomía o dejarla a la merced de la voluntad del legislador autonómico. Las provincias, además de este mínimo de facultades, podrán tener otras competencias propias o delegadas, otorgadas tanto por Estado como por parte de las CC.AA³⁸⁷.

Aquellas competencias mínimas son la coordinación de los servicios municipales para garantizar la prestación adecuada en todo el ámbito municipal de aquellos servicios, la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios³⁸⁸, la prestación de los servicios que superan al ámbito provincial y en su caso el ámbito comarcal, cooperar para el fomento del desarrollo económico y social en el ámbito de la provincia y en la planificación, teniendo en cuenta las atribuciones de las otras Administraciones Públicas actuantes en el mismo ámbito territorial, y el fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia. En el número dos del mismo artículo se enumeran otras dos facultades de la provincia que sirven de apoyo a las dos primeras competencias citadas en los puntos a) y b) del apartado primero.

-
- b) Asegura el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economía en la prestación de estos mediante cualquier fórmula de asistencia y cooperación en los Municipios.

Con esta finalidad, las Diputaciones podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus fondos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos >>.

³⁸⁷En el caso del Estado existe una cierta duda sobre la legalidad de una medida de este tipo, ya que se supone que el Estado en su legislación básica sectorial no puede otorgar a estas entidades competencias más allá del mínimo indispensable para asegurar su autonomía, M^a. J. ALONSO MAS, Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local, op., P. 575

³⁸⁸Es interesante sobre este tema los siguientes trabajos: A. LUCIANO PAREJO, *La provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios; fines básicos y competencias mínimas*, en la obra colectiva: *La provincia en el sistema constitucional*, cit., PP. 77 y ss.; A. NIETO GARCÍA, "Cooperación y asistencia", en *La provincia en el sistema constitucional*, op., cit., PP. 147 y ss.; L. MORELL OCAÑA, "La competencia de fomento de las diputaciones provinciales", en *La provincia en el sistema constitucional*, op., cit., PP. 113 y ss.

Las competencias propias de la provincia son realmente las que vienen enumeradas en el punto primero del artículo 36, ya que las atribuciones del párrafo segundo vienen como apoyo a las facultades reconocidas a ésta institución en los puntos a) y b) de la lista del número 1 del artículo. Son estas dos competencias las que la Ley de bases atribuye a las provincias en su calidad de entidades determinadas por la agrupación de municipios³⁸⁹.

Las competencias provinciales son, entonces, de dos tipos³⁹⁰: de una parte las que responden a los fines esenciales de la provincia previstos en el artículo 31.2 LBRL que son los previstos en los párrafos a) y b) del número 1 del artículo 36. Y de otra, las que se engloban en la fórmula del párrafo e) del mismo artículo bajo la denominación “el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia” que son los de los párrafos c) y d).

Las primeras dos competencias son las que la jurisprudencia llama competencias esenciales de la provincia como entidad determinada por la agrupación de municipios. Se trata de la coordinación de los servicios municipales para asegurar la prestación de los servicios de manera eficaz (Art. 36.1.a)) y la cooperación con los municipios prestando la asistencia económica, jurídica y técnica (Art.36.1.b)). Las otras dos competencias de los párrafos c) y d) no tienen un apoyo en el artículo 31 de la misma Ley donde se definen los fines propios de la provincia³⁹¹. A continuación analizaremos,

³⁸⁹Cuando dijo en este sentido: << las competencias propias fundamentales de la provincia vienen determinadas por la consideración de esta como agrupación de municipios>>, M^a. J. ALONSO MAS, en *Comentarios a la LBRL*, op., cit., P. 539. Una consideración que se encuentre en el artículo 141.1 de la Constitución que dice textualmente que: << La Provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado>>. La LBRL definió en su artículo 31.1 la Provincia como agrupaciones de municipios: << La Provincia es una Entidad local determinada por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines>>.

³⁹⁰L. PAREJO ALFONSO, “La provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios; fines básicas y competencias mínimas”, en *La provincia en el sistema constitucional*, op., cit., PP. 101 y 102.

³⁹¹Vid sobre este tema los comentarios de L. ORTEGA ÁLVAREZ y F. PUERTA SEGUIDO, sobre el contenido de este mismo artículo en la obra colectiva: *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, op., cit., PP. 795 y ss. Por su parte, LÓPEZ RAMÓN, comentando la definición de los fines

sea brevemente, estas dos facultades calificadas como esenciales.

3.1.1. La competencia de coordinar los servicios municipales

La primera de estas competencias llamadas esenciales es la que se refiere a la coordinación de los servicios municipales entre sí para asegurar una adecuada prestación en todo el territorio provincial de los servicios de competencia municipal, especialmente en el caso de los municipios que no tengan medios suficientes para la prestación de los servicios obligatorios.

La LBRL establece como deber y fin propio de la provincia garantizar la prestación integral y adecuada en todo el territorio provincial de los servicios de competencia municipal y, para ello, otorga a la misma como competencia propia la facultad de asegurar la coordinación de dichos servicios en aras de conseguir el mencionado deber. Sin embargo, la prestación de los mencionados servicios en el ámbito municipal es una competencia municipal donde la Diputación no puede intervenir sin el consentimiento del titular de la competencia. El Tribunal Supremo lo dejó claro cuando afirmó que la provincia << solo podrá actuar, en este caso, a solicitud del municipio, según la STS de 3-4-1998>>³⁹².

El ayuntamiento en el caso de que no pueda prestar los servicios mínimos de carácter obligatorio, debido a la falta de recursos u otros motivos, podrá solicitar la ayuda de la Diputación para la prestación de estos servicios, e, igualmente, el ayuntamiento puede solicitar directamente la dispensa de prestar estos servicios alegando los motivos que les impiden de cumplir con sus competencias. La Diputación, en este caso, tiene la vía libre para intervenir sustituyendo o completando la actuación del municipio en

de la Provincia relacionó estos fines únicamente con esas dos competencias previstas en el artículo 36.1.a) y b). Dijo el autor: << parece, pues, que los fines propios y específicos de la provincia, en los términos del artículo 31.2, se relacionan directamente con las competencias provinciales de coordinación, asistencia y cooperación municipal del artículo 36.1.a) y b), pero no las competencias de prestación de servicios y fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia del artículo 36.1.c) y d)>>, F. LÓPEZ RAMÓN, "Los servicios propios de la Provincia", en *La Provincia en el sistema constitucional*, op., cit., P. 354

³⁹²M^o. J. ALONSO MAS, *Comentarios a la LBRL*, op., cit., P. 551.

este ámbito. En el caso de que el servicio o los servicios de que se trata se prestan en un ámbito supramunicipal la competencia es, como se sabe, de la provincia.

Se plantea el mismo problema en el caso de la coordinación de los servicios municipales, teniendo en cuenta el sentido de la coordinación aludido en el primer capítulo de este trabajo y que se refiere a una superioridad del coordinante frente al coordinado. En este caso, existe una cierta duda de si la provincia posee un poder de este tipo sobre los municipios que les permita acudir a una coordinación forzosa como último recurso para llevar a la práctica sus facultad de coordinar los servicios municipales. La LBRL no hace referencia a la manera de llevar a la práctica esta coordinación, en caso de que el legislador se refiriese a la coordinación en el sentido aludido, algo que podría hacer además la legislación estatal y autonómica y que no se ha llevado a cabo. Teniendo a aquello en cuenta, queda solamente la posibilidad de una coordinación a través de la cooperación como se establece en el artículo 30.3 del TRRL³⁹³.

Esta competencia es relacionada con otra competencia del mismo artículo 36 prevista en su apartado segundo punto b) que encomienda a la Diputación la tarea de asegurar el acceso de la población de todo el municipio al conjunto de los servicios mínimos municipales del modo más eficaz posible y procurando la máxima economicidad en la prestación de los mismos.

Con el desarrollo suficiente por parte de las leyes de las Comunidades Autónomas de esta competencia, la provincia se convertiría en el centro de coordinación y planificación de todo tipo de actuaciones que las administraciones superiores llevan a cabo en beneficio de las corporaciones locales y el medio a través del cual se encauzará la cooperación dirigida a los ayuntamientos y demás entidades locales. Pero aquello no se llevó a cabo debido, sobre todo, como bien subrayó TERESA CARBALLEIRA, a la desconfianza que “barniza las relaciones Comunidad Autónoma

³⁹³M^a. J. ALONSO MAS, op., PP. 584 y 585

Diputación”³⁹⁴.

Todo ello tuvo como consecuencia que la provincia perdió una buena parte de la cooperación que las CC.AA dedican anualmente a las corporaciones locales, perdiendo a su vez poco a poco, protagonismo como entidad de arraigo histórica y larga experiencia en la planificación y ejecución de proyectos locales³⁹⁵.

3.1.2. La competencia de asistir y cooperar jurídica, económica y técnicamente con los municipios de su ámbito territorial

La segunda competencia de las competencias propias esenciales de la provincia es la de asistir y cooperar económica y técnicamente con los municipios de su ámbito territorial. Esta competencia de asistencia y cooperación ha sido declarada por el Tribunal Constitucional como un mínimo indispensable por el legislador tanto autonómico como estatal y cualquier intento de privar a la provincia de su ejecución significaría simplemente un ataque directo a la autonomía de la entidad garantizada en la Constitución³⁹⁶.

El Tribunal Constitucional insistió durante mucho tiempo y en varias sentencias sobre la necesidad de garantizar a la provincia un mínimo de competencias para salvaguardar su autonomía garantizada en la Constitución, pero no precisó en su momento cuál es este mínimo de competencias indisponible para el legislador tanto estatal como autonómico.

³⁹⁴Dijo esta autora: que << la desconfianza que barniza las relaciones Comunidad Autónoma Diputación y la influencia que ejerce sobre este binomio la labor cooperante del Estado, impulsa a que las Comunidades Autónomas, materialicen sus obligaciones de cooperación con los municipios a través de vías distintas a la planificación provincial>>, M^a. T. CARBALLEIRA TERESA, *La provincia en el sistema autonómico español*, cit., P. 228.

³⁹⁵M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, *La provincia en el sistema autonómico español*, op., cit., P. 228.

³⁹⁶La STC 109/1998 lo dejó claro cuando reconoció en su texto que << el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial es el núcleo de la actividad de la provincia. Un apoyo que se trace en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales>>, STC 109/1998 F.J.2

Fue en la Sentencia 109/1998³⁹⁷, cuando el Tribunal Constitucional se pronunció definitivamente sobre el asunto, determinando, por primera vez, lo que ella entiende como un mínimo de competencias necesario para preservar la garantía institucional de la provincia³⁹⁸. Este mínimo indisponible, según la sentencia, es el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial; un apoyo que se concretiza a través de la cooperación económica dirigida a la realización de obras y servicios de competencia municipal llevada a cabo a través de su capacidad financiera o gasto público. Este es el núcleo indisponible de la competencia de la provincia.

El artículo 30 del TRRL nos dice que la cooperación de las provincias con los municipios va dirigida a la “efectividad de los servicios municipales, preferentemente a los obligatorios”. Casi la misma previsión que encontramos en el artículo 26.3 que dice que << la asistencia de las diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos...>>.³⁹⁹

³⁹⁷Es muy importante sobre es tema, el trabajo de M^a. TERESA CARBALLEIRA RIVERA, intitulado “¿se han convertido las provincias en un simple nombre?”. Esta autora destacó lo que considera un “vaciamiento de competencias propias” de las diputaciones que se llevó a cabo con la aprobación de esta Sentencia: << El punto de inflexión- dijo- lo ha marcado la STC 109/1998, de 21 de mayo, que socava ostensiblemente el núcleo mínimo esencial de las competencias provinciales recogidas en la LBRL. Ciertamente que esta decisión jurisprudencial quiere circunscribirse al ámbito autonómico catalán. Sin embargo, habida cuenta de la conformidad de la legislación preconstitucional en la que se basa y su conciliación con el contenido constitucional de la autonomía provincial, así como del carácter general y abstracto de alguno de sus razonamientos jurídicos, no parece que existan serios impedimentos para extrapolar tales decisiones del Tribunal Constitucional a otros ámbitos autonómicos, caso de existir una voluntad política que lo anime>>, en *REALA* nº 289 mayo-agosto 2002, INAP, Madrid, P. 20

³⁹⁸STC 109/1998 F.J.2. Sobre la importancia del contenido de esta Sentencia en lo que se refiere a la delimitación del mínimo de competencias garantizado constitucionalmente a la Provincia, M^a. JOSÉ ALONSO MAS, destacó que el texto de esta Sentencia << es sumamente importante desde la perspectiva de la garantía institucional, ya que esta sentencia dota por primera vez, en relación con la Provincia, de un contenido competencial concreto a esa garantía; y lo hace precisamente sobre la base de la configuración constitucional de la Provincia como agrupación de municipios>>, M^a. J. ALONSO MAS, “competencias propias de la Provincia”, en *Comentarios a la LBRL*, op., cit., P.547

³⁹⁹Estos servicios mínimos son según el artículo 26.1 LBRL los siguientes: << a) En todos los municipios hasta 5.000: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas; b) En los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos; c) En los

Teniendo en cuenta que el contenido de esta Ley fue declarado conforme a la constitución por el mismo Tribunal y que el artículo de 36 de la LBRL regula las competencias propias de las provincias, se podría entender que estas competencias propias serán un mínimo de atribuciones indispensable para garantizar la autonomía de la institución. Una Ley básica de régimen local sobre la que el Tribunal Constitucional se apoyó para declarar lo que ella entiende como un mínimo de competencias garantizado por la Constitución a la provincia⁴⁰⁰.

En el desarrollo de estas previsiones de la LBRL, las CC.AA no pueden privar a las Diputaciones del mínimo de competencias previsto en esta norma para salvaguardar la autonomía provincial constitucionalmente garantizada. Este contenido mínimo de la LBRL⁴⁰¹ sobre las competencias de las provincias, la imposibilidad confirmada por la jurisprudencia del Tribunal

municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extensión de incendios instalaciones deportivas de uso público; d) En los municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente>>.

Dijo L. ORTEGA ÁLVAREZ en lo que se refiere a este asunto: << La característica principal de este diseño competencial estriba en que las Diputaciones tienen garantizada una función y unos instrumentos para desarrollarla, sin que quede prefigurado directamente el ámbito de actividades materiales en que se concreta su actividad. Sin embargo, estas actividades materiales son fáciles de localizar. Las encontramos en los amplios listados de los artículos 25 y 26 de la LRBRL. Estos ámbitos materiales, por la nueva concepción constitucional de la autonomía local, están descritos en el elenco de materias sobre los cuales los Municipios deben asumir competencias por virtud de la labor del legislador sectorial. Incluso dentro de la propia LRBRL, dentro de los ámbitos materiales en los que se han determinado servicios municipales mínimos, el artículo 26 apartado 3, prevé expresamente la intervención de la Diputación, mediante la coordinación cooperación o prestación directa del servicio.>>, “El nuevo papel de las Diputaciones provinciales”, op., cit., P. 472

⁴⁰⁰Dijo el autor << hay que tener en cuenta, en todo caso, que los supuestos de hecho que dan origen a esas sentencias son posteriores a la aprobación de la Ley 7/1985. En este caso, pues, el Tribunal Constitucional tenía un referente normativo básico del que carecía cuando dictó la Sentencia 32/1981>>. M^a. J. ALONSO MAS, OP., cit., P. 546

⁴⁰¹M. T. CARBALLEIRA RIVERA aclarando este contenido mínimo dijo: <<La LRBRL no puede definir cualquier aspecto de la autonomía provincial. Debe precisar solamente el contenido de la garantía institucional, ciñéndose a lo básico e imprescindible. Esta idea debe tenerse presente para iniciar el proceso de enucleación de la autonomía provincial y, por eso, no dejan de sorprender ciertos pronunciamientos de nuestro Alto Tribunal cuando habilita a la Ley a entrar en cuestiones de detalle que juzga como “un reforzamiento de carácter complementario” o aportando “garantía adicional a la autonomía local; e, incluso, “ampliando el alcance y contenido de la autonomía sin que a ello pueda imputarse exceso por ser consecuencia de una opción política, evidentemente, unilateral>>, en *La provincia en el sistema autonómico español*, op., cit., PP. 142 y 143.

Constitucional⁴⁰² de que el Estado pueda atribuir en sus leyes básicas a estas entidades competencias más allá de un mínimo suficiente para garantizar su autonomía, la firme resistencia de las CC.AA frente a cualquier intento que pueda conducir a una ampliación de las competencias de las provincias⁴⁰³ e incluso el intento fallido de alguna Comunidad de suprimirlas, todo ello ha tenido como consecuencia que se ponga en duda la existencia de la autonomía provincial garantizada, como se sabe, en la Constitución e incluso la utilidad y necesidad de la provincia en la planta territorial del Estado⁴⁰⁴.

3.2. LA FACULTAD DE APROBAR EL PPOS ES UNA COMPETENCIA INSTRUMENTAL

El artículo 36 de la LBRL otorgó a las Diputaciones como medio para llevar a la práctica las competencias antes mencionadas, la facultad de aprobar anualmente un plan de obras y servicios en cuya financiación participa el Estado además de los municipios interesados y la propia Diputación. Aquello puede hacer entender que la aprobación del plan de obras es la única posibilidad para ejercer las competencias de coordinación y

⁴⁰²STC 214/1989 de 21 de diciembre, F.J.3. Comentando el contenido de la STC 214/89 sobre el tema, M^a. JOSÉ ALONSO MAS, dijo que << las Leyes básicas del Estado, al conferir competencias a las entes locales, no pueden ir más allá de lo que es una garantía mínima competencial necesaria para salvaguardar la autonomía local>>, M^a. J. ALONSO MAS, *Comentarios a la LBRL*, op., cit., P. 540.

⁴⁰³E. CARBONELL PORRAS Y M. REBOLLO PUIG, destacaron en este sentido que las comunidades Autónomas han ido demasiado lejos en lo que se refiere al vaciamiento de cualquier contenido la referencia a las competencias propias teniendo a su lado la confirmación de la jurisprudencia constitucional de que no hay intereses exclusivamente provinciales: los autores destacaron que << Aun reconociendo, conforme a la jurisprudencia constitucional, que no hay frecuentemente intereses exclusivamente provinciales y que la aparición de las Comunidades Autónomas podía suponer una reducción de las competencias propias de las Diputaciones, se ha ido en este punto, creemos, demasiado lejos. Prácticamente no se reconoce ningún asunto provincial, ningún interés peculiar y genuino de la Provincia y, de hecho, las competencias de las Diputaciones, al margen de su misión de cooperar con los Municipios, son ínfimas.>>, “La Administración local en legislación andaluza”, en *Tratado de derecho municipal*, op., cit., P. 2831

⁴⁰⁴Dijo L. ORTEGA ÁLVAREZ en este sentido: << Tras la Constitución de 1978, las Diputaciones Provinciales han incorporado un conjunto importante de elementos que son producto de un doble resultado: la nueva concepción del régimen local español caracterizado por los principios de la garantía institucional y la autonomía y el nuevo modelo de descentralización política territorial del denominado Estado de las Autonomías. Estos nuevos elementos han dado lugar a un nuevo sistema de ordenación del régimen local en el cual el papel de las Diputaciones ha sido cuestionado por algunos como elemento superfluo, cuando no ha sido calificado como un escalón innecesario para la buena marcha de los asuntos públicos. >>, “El nuevo papel de las Diputaciones provinciales”, *REALA*, número 251, julio-septiembre, INAP, 1991, P. 471.

cooperación y que la imposibilidad de aprobarlo dejaría sin sentido y efecto la autonomía provincial. Pero eso no es así según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en su sentencia 109/98 comentada arriba.

Sí, es cierto que el PPOS << constituye el cuerpo arquitectural de la cooperación provincial a las obras y servicios de competencia municipal>>,⁴⁰⁵ pero no es el único medio disponible para que las Diputaciones provinciales lleven a cabo sus competencias otorgadas por la LBRL. Existen otros instrumentos distintos al alcance de la Diputación para materializar sus competencias. Por ejemplo, entre otros, el convenio⁴⁰⁶, la delegación de competencias municipales en la Diputación, o cualquier otra fórmula de asistencia y cooperación con los municipios. La Diputación puede, según la última modificación de este artículo llevada a cabo por la LMMGL, aprobar una plan especial a cargo de sus propios recursos para la financiación de obras y servicios de competencia municipal.

4. LA REGULACIÓN LEGAL DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES: LOS PPOS EN LA LBRL

Como se había advertido en el epígrafe anterior, el artículo 36 de la LBRL, especialmente el párrafo segundo punto a) y el desarrollo de éste en el TRRL, constituyen el régimen legal vigente en materia de Cooperación

⁴⁰⁵M. T. CARBALLEIRA RIVERA, *La provincia en el sistema autonómico español*, op., cit., P. 226

⁴⁰⁶Dijo M^a. JOSÉ ALONSO MAS mencionando algunas de las alternativas al alcance de las Diputaciones para materializar sus competencias de cooperación y asistencias a los municipios: <<Ese deber de cooperación, como hemos dicho, puede instrumentarse de las maneras más diversas. Lo normal es que, además de a través del plan provincial de cooperación, se recurra al instrumento de los convenios. Convenios que pueden tener un contenido de lo más variado; pensemos por ejemplo en el caso....de los servicios de recaudación. Pero pueden existir otras fórmulas de cooperación que no se instrumentan formalmente a través de un convenio, aun cuando materialmente no sean algo muy diverso en cuanto que, como hemos visto, desde la perspectiva municipal esa cooperación voluntaria. Pensemos por ejemplo en la utilización por parte de los municipios carentes de los necesarios medios personales de los servicios provinciales de asesoramiento técnico a las corporaciones locales>>, *Comentarios a la LBRL*, op., cit., P. 553

Económica⁴⁰⁷ del Estado con las entidades locales. Según el artículo mencionado de la LBRL, la Diputación provincial está facultada para aprobar, con la colaboración de los municipios de su ámbito territorial, cada año, un PPOS en cuya financiación participarán, además de la propia Diputación y los municipios beneficiarios, El Estado y las CC.AA. Estas últimas tendrán la facultad de coordinar en el ámbito territorial respectivo los PPOS según las previsiones del artículo 59 de la LBRL mencionado.

Las previsiones del artículo 36 de la LBRL en materia de cooperación con los municipios se han desarrollado en el TRRL, especialmente en su capítulo tercero sobre competencias de la provincia. El artículo 30 de esta norma desarrolla los medios económicos puestos a disposición de la Diputación para llevar a cabo la mencionada cooperación enumerando entre ellos las subvenciones procedentes del Estado y de las CC.AA. Por su parte, el artículo 31 desarrolla la participación de los municipios en los mencionado PPOS y los artículos siguientes detallaron el procedimiento de elaboración, aprobación y ejecución de los mismos. Este régimen jurídico vigente sobre los PPOS, tanto en la LBRL como en el TRRL, ha sido objeto de desarrollo por varias normas de aplicación aprobadas desde entonces por el Gobierno en distintos momentos.

En este epígrafe se analizará de manera exclusiva la regulación de la Cooperación Económica del Estado con las entidades locales regulada actualmente en la LBRL y en el TRRL ya que toda la normativa aprobada como aplicación de estos textos se analizará en el siguiente capítulo dedicado al estudio de la evolución de este instrumento de cooperación tras la aprobación de la LBRL.

No obstante ello, se advierte que en el análisis de los contenidos de

⁴⁰⁷La cooperación constituye la base de las competencias municipales y el plan de obras es un instrumento de la Diputación para llevar a cabo esta cooperación, que se financia a través de los recursos previstos en el artículo 30.1 del TRRL: << Los medios propios de la Diputación; las subvenciones o ayudas de cualquier otra procedencia; el producto de operaciones de crédito>>.

estos dos textos legales sobre los PPOS se acudirá, ocasionalmente, a las normas de aplicación concretamente las previsiones de los Reales Decretos 1673/1981 y 665/1990, especialmente en lo que se refiere a detalles sobre el procedimiento de elaboración, aprobación y ejecución de los PPOS en aquella época.

Dentro de este epígrafe, se analizará primero la participación de los municipios en la elaboración y financiación de los PPOS, después estudiaremos la facultad otorgada a las CC.AA para coordinar en el ámbito territorial respectivo estos Planes, la financiación estatal dirigida a este instrumento de cooperación y se cerrará el epígrafe con un análisis sobre el procedimiento de elaboración, aprobación y ejecución de los PPOS.

4.1. PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LA ELABORACIÓN Y FINANCIACIÓN DEL PPOS

La participación de los municipios en la elaboración de los PPOS se regula en la LBRL artículo 36.2.a) mencionado. Sin embargo, este artículo no menciona la participación municipal en la financiación de los mismos. Ésta viene regulada en el artículo 31 del TRRL como se había destacado. Los municipios, como se deduce de estas dos normas, concretan su participación en el Plan a través de dos formas: en la elaboración del proyecto del plan y en su financiación. Esta participación de los municipios es voluntaria teniendo en cuenta que la cooperación misma, como hemos destacado antes, es de naturaleza voluntaria en lo que se refiere a los municipios beneficiarios de la misma⁴⁰⁸. Esta participación no se puede imponer a éstas desde la Diputación ya que tal imposición irá en contra de lo que es el sentido de la cooperación.

⁴⁰⁸La cooperación, en lo que interesa a los ayuntamientos, es voluntaria. Ello es normal ya que si fuera al revés pondría en peligro la autonomía del municipio garantizada constitucionalmente. En cambio, por lo que concierne a la Diputación, la cooperación es un deber. Dijo M^a. J. ALONSO MAS destacando este punto: <<Esa asistencia y cooperación, en cuanto a su naturaleza, tiene una doble faz. Se habla de cooperación y asistencia, lo que significa que tales técnicas tienen un carácter voluntario y que la Diputación, cuando actúa mediante éstas, lo hace en una posición de igualdad con los municipios.... En cambio, la voluntariedad no es tal desde la perspectiva de la misma Diputación. Para ésta, se trata de un verdadero deber jurídico>>, *Comentarios a la LBRL*, op., cit., P. 551 y 552

Las Diputaciones, como se ha advertido antes, no pueden añadir al plan una obra que no sea propuesta⁴⁰⁹ por los municipios⁴¹⁰. Así que la participación de los municipios es la garantía de la legitimidad del plan, como dijo CARBALLEIRA RIVERA⁴¹¹. De modo que las Diputaciones y los municipios están llamados a cooperar voluntariamente para llevar acabo la elaboración del plan. Antes, el Real Decreto 1673/1981 establecía en su artículo 1.1 que << las Diputaciones elaborarán anualmente, en colaboración con los municipios un plan provincial de obras y servicios>>. Lo mismo que hacía el Real Decreto 665/1990 en su artículo 4.1⁴¹²

La participación de los municipios consiste en la aportación de los

⁴⁰⁹F. MARTINEZ FERNANDEZ, afirmó que la participación del municipio en la preparación del Plan no se la puede denominar propuesta en el sentido jurídico de la palabra << La competencia municipal, no es una propuesta, sino solamente una participación, una competencia que va más allá del deber de intervenir en cuantos asuntos le atañen del art.2 de la Ley de Bases del Régimen Local, pero no llega a tener una competencia de propuesta, entendida, claro está, en sentido jurídico, como parte de la competencia de aprobación, en donde el receptor de la propuesta solo puede aceptar o rechazar, pero no sustituir.>>, op., cit., P. 749

⁴¹⁰Entre otras la STS de 27 de junio de 1995 F.J. 2 punto 2; también y más clara y tajante sobre este asunto la STS de 3 de abril de 1998 cuando afirmó en su F.J. 4 que << en definitiva, la naturaleza del Plan Provincial de Cooperación antes expuesta no puede llevar a otra conclusión que la de excluir de él cualquier obra que cuente con la negativa del correspondiente Ayuntamiento afectado y entender, incluso, que la propuesta de inclusión de la obra corresponde a la propia Corporación municipal>>.

⁴¹¹Dijo M. T. CARBALLEIRA RIVERA en este sentido: << la plasmación positiva de este fondo legitimador del plan referido a la participación municipal, se refleja en un iter concreto. El Plan provincial de carácter anual, determina los objetivos establecidos en el art.36.1, apartados a) y b) LBRL, de acuerdo con las previsiones que previamente se establecen en un Plan plurianual cuatrienal de inversiones locales, formulado por las Diputaciones. La Corporación provincial toma como base de elaboración de su actividad programatoria la Encuesta de Infraestructuras y equipamientos locales que elabora el Municipio para las Administraciones Públicas en colaboración con éstas, y cuyos resultados sujetan igualmente a la programación. El municipio, por su parte, debe elaborar un plan plurianual cuatrienal sobre obras y servicios municipales en el que se señalen las perspectivas de desarrollo e inversión de los próximos cuatro años. De su desarrollo específico se ocupa el Plan anual municipal, y sendos instrumentos se remiten a las Diputaciones provinciales para que, de acuerdo con los datos y demandas del municipio, elabore ésta su programación. Con ello se da constancia a la participación del municipio en la elaboración del PPOS, tal como preceptúa el art.36.2.a) LBRL>>, *La provincia en el sistema autonómico español*, op., cit., P. 232 y 233

⁴¹²Este artículo establecía textualmente que: << a efectos de obtener la colaboración del Estado en la financiación del Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, las Diputaciones provinciales, con la participación de los municipios de la provincia y sin perjuicio de las facultades de coordinación de la Comunidad Autónoma respectiva, elaborarán, de acuerdo con lo establecido en el artículo 147 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, un plan Plurianual de inversiones locales en base a cuyas provisiones se formularán los correspondientes Planes anuales>>.

datos necesarios sobre las obras y servicios cuya realización propongan, las sugerencias y propuestas de proyectos de futuro y las posibilidades de desarrollo de las zonas afectadas por las obras y servicios. Por eso, cada municipio aprueba un plan anual y otro plurianual que contiene las perspectivas de desarrollo del municipio para los cuatro años próximos y envía dichos planes a la Diputación provincial. La provincia por su parte, y tomando como base los planes antes mencionados de todos los municipios y entidades locales de la zona, prepara un plan anual y otro cuatrienal.

El plan provincial se prepara en base a las propuestas de obras y servicios o planes que envían los municipios cada año o dos años a la Diputación. Sin embargo, estas propuestas de proyectos u obras que se solicitan desde estas entidades su realización no se pueden llevar todos a cabo en el PPOS aprobado anualmente debido sobre todo a los recursos limitados con que cuenta la Diputación. Debido a ello, la Diputación tiene que establecer unos criterios objetivos para la selección de las obras a incluir en el Plan.⁴¹³ Tales criterios deben tener en cuenta << la ponderación entre los costes de todo tipo y los intereses que se persiguen>>.⁴¹⁴

Además de la participación en la elaboración de los PPOS, los municipios participan también en la financiación. Por lo que se refiere a la participación de los municipios en la financiación de los PPOS, aunque la LBRL no contemple nada al respecto⁴¹⁵, todas las normas estatales que han regulado este instrumento de cooperación prevén la participación de las

⁴¹³Según M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, << la Diputación provincial ostenta plena capacidad para establecer los criterios- de acuerdo con unas bases objetivas y sin perjuicio de la coordinación ejercida por la Administración autonómica- a los que sujetar su actividad cooperante sobre los municipios y el poder para decidir y seleccionar, dentro de las obras municipales propuestas, aquellas que, por estar acomodadas al procedimiento y objetivos señalados por ésta, merezcan ser realizadas y desestimar, consiguientemente, las que considere inadecuadas, bien por revestir un carácter no prioritario, bien por cualesquiera otras causas que hagan inadecuada su ejecución o prestación desde la perspectiva intermunicipal>>, *La provincia en el sistema autonómico español*, op., cit., P. 232

⁴¹⁴M^a. J. ALONSO MAS, *Comentarios a la LBRL*, op., cit., P. 557

⁴¹⁵Algunas de las leyes de régimen local de algunas Comunidades Autónomas contemplan la participación de los municipios en los PPOS. Es el caso por ejemplo del art.110 de la Ley 5/1997, de 25 de julio, de Administración Local de Galicia.

entidades en la financiación de los proyectos y obras que se prevé su realización. Es más, incluso algunas normas exigen un porcentaje determinado que la entidad beneficiaria del proyecto tendrá que aportar.

Las normas establecen un mínimo que los municipios y también la Diputación deben aportar para la financiación del plan. El TRRL establece en su artículo 31⁴¹⁶ que esta aportación se fijará teniendo en cuenta la capacidad financiera de la entidad. La aportación del ayuntamiento se puede venir directamente de sus propios ingresos o a través de un crédito otorgado al mismo por la Diputación.

El Real Decreto 1673/1981 no precisó exactamente la cuantía que deben aportar los municipios como participación en la financiación del Plan. Sin embargo, el art.2.3⁴¹⁷ señaló que esa cuantía, tanto en el caso de la aportación de los municipios como en lo que se refiere a la aportación de la Diputación, no puede ser inferior al ciento veinticinco por ciento de la aportación del Estado y sus organismos autónomos.

En la misma dirección se ha ido el Real Decreto 665/1990, que se limitó a fijar un mínimo de participación que los municipios deben aportar como participación propia en cada proyecto u obra en cuya financiación participa el Estado. Este mínimo de participación será del 5% según el art.6.1.

El artículo 9 del mismo Real Decreto detalló la participación del Estado en las obras y servicios incluidos en los Planes de Obras y Servicios de competencia municipal. Esta participación se fija en un 35% “en aquellas

⁴¹⁶Este artículo dice textualmente: << la aportación de los municipios para el establecimiento de servicios por el sistema de cooperación, se fijará en cada caso con arreglo a su capacidad económica, pudiendo hacerse efectiva con cargo a sus propios ingresos o por crédito de la diputación provincial. En este último supuesto, y sin perjuicio de cualesquiera otras garantías, los ingresos que produzca el servicio establecido quedarán afectados preceptivamente al reintegro de los mismos hasta su total extinción>>.

⁴¹⁷El texto del artículo estipula así: << las aportaciones de las diputaciones y ayuntamientos para la financiación de los proyectos de obras y servicios incluidos en el plan alcanzarán, al menos, una cuantía igual al ciento veinticinco por ciento de la subvención del Estado y de sus organismos autónomos>>.

obras y servicios de carácter obligatorio establecidos en el art. 26 de la Ley 7/1985". Si un proyecto venía presentado por mancomunidades de municipios la participación de 35%, antes citada, se elevará a 45%.

Sin embargo, en caso de obras y servicios no obligatorios previstos en el art. 25 de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, la mencionada participación era de 25% con la posibilidad de elevarla hasta un máximo de 35%, en el caso de los proyectos presentados en forma asociativa a través de una entidad supramunicipal como es el caso en las mancomunidades u otra forma asociativa de municipios. El artículo 9.2⁴¹⁸ establecía que la participación del Estado se incrementará hasta un máximo de 50% si la capacidad económica de la Diputación estuviese, de manera muy clara, por debajo de la media nacional que se toma como referencia, sea aquello por motivos de la carga financiera o debido a otras inversiones o a otros indicadores socioeconómicos.

Desde sus comienzos hasta la actualidad, la participación de las entidades locales en la financiación ha sido constante. Pero la cantidad específica que deben aportar los municipios sufrió muchos cambios en las diferentes normas que regularon durante todo este tiempo los planes.

4.2. LA COORDINACIÓN POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LOS PLANES PROVINCIALES

La coordinación de los PPOS por la Comunidad Autónoma se regula en la LBRL en el artículo 36.2.a)⁴¹⁹. La LBRL, en su artículo 36, prevé dos mecanismos a través de los cuales las Comunidades Autónomas pueden incidir sobre los PPOS de las Diputaciones: el primero es el mecanismo de

⁴¹⁸Dijo este artículo << los indicados porcentajes de participación del Estado podrán ser incrementados hasta un 50% en los respectivos supuestos cuando la capacidad económica de la Diputación, su carga financiera por motivos de inversión y otros indicadores socioeconómicos de la respectiva provincia resulten claramente desviados de los valores medios nacionales que se tomen como referencia, previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local>>.

⁴¹⁹El apartado que se acaba de mencionar dice textualmente que: <<la Comunidad Autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley>>.

otorgar subvenciones condicionadas, participando así en la financiación de los planes al igual que el Estado, y el segundo mecanismo es la coordinación específica a nivel autonómico de los PPOS. En este último caso, y para llevar a cabo la coordinación, las CC.AA pueden elaborar unas directrices que las Diputaciones deben tener en cuenta a la hora de redactar los planes provinciales⁴²⁰.

Las CC.AA pueden elaborar, para todo su territorio, unos planes sectoriales⁴²¹ y las Diputaciones tendrán que tenerlos en cuenta a la hora de redactar los PPOS, como condición imprescindible para recibir de la Comunidad una subvención en forma de participación en la financiación del mismo.

Ahora bien, llevar a cabo esta coordinación de los PPOS correctamente y sin poner en peligro la autonomía de la provincia obliga el respeto de las condiciones que la LBRL, en su artículo 59⁴²², dispone para llevar a la práctica

⁴²⁰M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA Dijo refiriéndose a estos dos mecanismos que permiten a las CC.AA incidir sobre los PPOS << A idénticas conclusiones puede llegarse respecto de las Comunidades Autónomas para las que la LBRL prevé dos mecanismos legales de incidencia sobre la planificación provincial de cooperación. Uno, a través del otorgamiento de subvenciones condicionadas a los PPOS, según expresa el art.36.2.a) in fin LBRL. Y otro, mediante la articulación de los mecanismos coordinadores, dado que la Comunidad Autónoma podrá asegurar en su territorio la coordinación de los diversos planes provinciales de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de la ley básica>>, M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, *La provincia en el sistema autonómico español*, op., cit., P. 241

⁴²¹Vid sobre ello: J. L. RIVERO YSERN, *Manual de derecho local*, 5^ª Ed. Civitas, 2004, PP. 299 y ss.

Dijo este autor que << En general, los planes sectoriales o instrucciones generales de actuación contendrán los objetivos y prioridades de la acción pública en la materia correspondiente, los medios técnicos, económicos y personales que se asignen a la ejecución del plan, las bases generales de actuación para programar, financiar y ejecutar las actividades coordinadas, así como la duración del Plan, y, en su caso, los órganos de vigilancia y mecanismo del control>>, P. 299

⁴²²Estas condiciones previstas en la LBRL son las Siguientes según el texto del artículo 59: << 1. A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultarán manifiestamente inadecuados por razones de las características de la tarea pública de que se trata, las Leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de Administración Local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias.

La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. En la tramitación de los mismos se observará lo dispuesto en el número 2 del artículo

la mencionada coordinación. Dicha coordinación debe articularse de tal manera que no vacía de cualquier contenido la autonomía de la provincia garantizada, como se había dicho varias veces, en la Constitución. El artículo 10.3 LBRL, en lo que se refiere a esta cuestión, es muy explícito cuando afirmó que << las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las entidades locales>>.

Como consecuencia de ello, se puede afirmar que las directrices generales o los planes sectoriales, que elaboren las CC.AA para hacer efectiva la coordinación de los planes provinciales en su ámbito territorial, deberán elaborarse de tal modo que dejen << un cierto margen a los entes locales (aquí las Diputaciones provinciales) para la formulación de políticas propias aunque sea en el marco de los objetivos generales señalados por la Comunidad Autónoma>>.⁴²³

A continuación vamos a analizar sea brevemente el contenido de la coordinación de los PPOS que algunas Comunidades Autónomas han regulado a través de la aprobación de leyes autonómicas reguladoras del régimen local o bajo otra denominación como es el caso de leyes de coordinación de las Diputaciones provinciales. Aquí se analizará esta

anterior. Las entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes a que se refiere el párrafo anterior.

2. en todo caso, la Ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas.>>.

NIETO GARCÍA analizando el contenido del mencionado artículo dijo que el mismo establece tres condiciones fundamentales, que son: a) Aplicar la coordinación únicamente de carácter subsidiario: << es decir, cuando el empleo de otras técnicas de coordinación más suaves (como la creación de órganos consultivos o las variantes voluntarias de convenios de cooperación) sean inadecuados o insuficientes>>; b) La reserva de ley: quiere decirse con ello que la coordinación en este caso se puede ejercer solamente cuando ello está previsto en una ley que precise y detalle el ejercicio de la misma. Será en este caso la asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma la que está autorizada a aprobar una ley que precise << con el suficiente grado de detalle las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserva>>; c) La formulación del Plan coordinador: La Comunidad Autónoma después de la aprobación por la asamblea legislativa de una ley que autorice la coordinación procede a la elaboración del Plan coordinador cuyo contenido debe definir concretamente los intereses generales, fijar los objetivos y determinar las prioridades.

⁴²³M^a. J. ALONSO MAS, *Comentarios a la LBRL*, op., cit., P. 1095

coordinación en las Leyes de algunas de las Comunidades autónomas pluriprovinciales, especialmente el caso muy singular de Cataluña y el caso valenciano que han tomado como ejemplo varias Comunidades Autónomas entre ellas Andalucía, Extremadura, Castilla y León y Galicia. En esta referencia breve nos limitaremos a analizar el contenido de dicha coordinación en el caso de las Comunidades mencionadas. El resto de las Comunidades de régimen general han aprobado una regulación parecida y para evitar extensión que no aporta un detalle nuevo a la cuestión analizada se decidió excluirlos de esta referencia.

4.2.1. La coordinación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios en la Comunidad Autónoma de Cataluña, El Plan único de Obras y Servicios

La LBRL en su artículo 36.2 a), al hablar de la coordinación de las Comunidades Autónomas de los Planes Provinciales de Obras y Servicios, estableció una clausura que dice así: “sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstas”.

Esta clausura se introdujo en el texto de la Ley debido a una iniciativa de los diputados catalanes⁴²⁴ y viene para salvar la competencia que tiene la Comunidad de Cataluña desde 1977 de elaborar un Plan Único de obras y servicios para Cataluña⁴²⁵ y que el Estatuto de esta Comunidad asumió y ratificó a través de su Disposición Transitoria 6ª⁴²⁶. Este Plan, desde su

⁴²⁴A. NIETO GARCÍA, “cooperación y asistencia”, op., cit., P. 161.

⁴²⁵Sobre este tema son muy interesantes los trabajos de L. ORTEGA ALVAREZ, *El plan único de obras y servicios de Cataluña y la garantía institucional de la autonomía provincial*, Ed. Civitas y Diputación de Barcelona, Madrid, 1992; Mª TERESA CARBALLEIRA RIVERA Y J. FERREIRA FERNÁNDEZ: “Plan único de obras y servicios y autonomía local (STS de 23 de junio de 1989)” en *REALA* nº 248, octubre-diciembre, 1990, INAP, PP. 841 y ss.; J. RECASENS CALVO, “El Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña como rasgo diferencial del Régimen Local Catalán”, *Revista Semanal Técnico-Jurídica de derecho administrativo*, nº 8, semana 24 de febrero al 1 de marzo, 1992.

⁴²⁶Dice esta Disposición Transitoria que la << Generalidad asumirá con carácter definitivo y automático, y sin solución de continuidad, los servicios que ya le hayan sido traspasados desde el 29 de septiembre de 1979 hasta la vigencia del presente Estatuto ... las transferencias realizadas se adaptarán, si fuera preciso, a los términos....>>. Hay que tener en cuenta aquí que esta Disposición Transitoria Sexta sigue vigente en la recién aprobada reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña a

creación ha suscitado una polémica, sobre todo después de su ratificación por la Disposición 6ª del Estatuto de Cataluña antes mencionada. Después de la aprobación de la Constitución de 1978 surgió la duda sobre la vigencia de este Plan Único para Cataluña, debido a que se trata de una norma preconstitucional⁴²⁷. Esta duda ha sido despejada por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 28 de julio de 1981⁴²⁸.

Zanjada la cuestión de la vigencia del Plan Único por el Tribunal Constitucional en la forma mencionada arriba, surgió luego una polémica más compleja. La Generalidad, después de integrar en un Plan Único todos los planes de las Diputaciones catalanes, decidió imponer a cada Diputación la aportación de una asignación determinada como participación en la financiación del Plan Único⁴²⁹.

través de la Disposición Transitoria Segunda del mismo. Esta competencia tiene su origen en el Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, que estableció en su artículo 2 que << Para la debida coordinación en Cataluña de la actividad de la Administración civil del Estado, la Generalidad y las entidades locales, se tendrá en cuenta lo siguiente:

1. Todas las funciones que la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales que lleve a cabo en relación con las de Cataluña se efectuarán a través de la Generalidad.
2. La Generalidad de Cataluña confeccionará y aprobará un Plan Único de Obras y Servicios para su territorio. La ejecución del Plan corresponderá a la Generalidad de Cataluña, quién podrá encomendarlo a las correspondientes entidades locales previa solicitud de las mismas y justificación de tener capacidad de gestión y medios técnicos para ello. La aportación de la Administración del Estado a la realización de dicho Plan se librará a la Generalidad de Cataluña, a quién corresponderá su distribución conforme al plan.
3. Se transfieren a la Generalidad las funciones que en relación con el número anterior corresponden a las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona>>.

⁴²⁷Dijo J. RECASENS CALVO, << una primera cuestión que se plantea en torno a esta integración de los cuatro planes provinciales de obras y servicios es, como ya se apuntó anteriormente, la vía por la que el Plan Único ha podido mantenerse su vigencia hasta ese momento...con el reconocimiento constitucional de la autonomía local, reiterado posteriormente por el artículo del Estatuto de Cataluña, y la promulgación de la legislación básica del Estado en dicha materia que integran la Ley Básica de Régimen Local de 2 de abril de 1985; la Ley de Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988 y, parcialmente, el Texto Refundido de 1986>>, op., cit., P. 92

⁴²⁸La mencionada sentencia afirmó que << De acuerdo con la Disposición Transitoria sexta, número 6 del Estatuto de Cataluña, las precisiones anteriores no afectarán, como es obvio, a la competencia que atribuye a la Generalidad el artículo 2.2 del Real Decreto 2115/1978 de julio, de confeccionar y aprobar un plan único de obras y servicios>>, STC 32/1981, F. J. 8

⁴²⁹A. NIETO GARCÍA, "Cooperación y asistencia", op., cit., P. 162

Ya sabemos que, después de la aprobación de la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regulaba la transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad que pretendía sencillamente eliminar la provincia de la estructura territorial de Cataluña⁴³⁰, declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en su sentencia 32/1981 de 28 de julio, mencionada antes, la Generalidad aprobó la Ley 5/1987, de 4 de abril, de Régimen Provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales. El artículo 9 de esta Ley obligaba a las Diputaciones catalanes de instrumentar las aportaciones que dedican anualmente en sus presupuestos a la cooperación económica con las entidades locales a través del Plan Único elaborado y aprobado por la Generalidad⁴³¹.

En la misma dirección apuntó la Ley 23/1987⁴³², de 23 de diciembre, sobre los criterios de financiación del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña en su artículo 2.1 c)⁴³³. Estas dos normas, entre otras, han sido la respuesta de la Generalidad de Cataluña a la Sentencia del Tribunal

⁴³⁰No es la primera vez que esta Comunidad intenta eliminar las provincias de su planta territorial. La historia de esta región está salpicada de intentos fracasados de eliminar en su territorio la planta de las diputaciones provinciales: para más detalle sobre este tema Vid: T. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, "Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales", op., cit., PP. 46 y ss.

⁴³¹Este artículo establecía lo siguientes: << Las diputaciones provinciales ajustarán el ejercicio de sus funciones de coordinación y cooperación económica en las obras y servicios de competencia municipal a las siguientes reglas:

a) Las inversiones que en dicho concepto se efectúen con cargo a los Presupuestos de las Diputaciones provinciales se instrumentarán exclusivamente a través del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña...>>

⁴³²Dijo R. GÓMEZ-FERRER MORANT que << Esta Ley, y en concreto el número 3 del art.2 venía a "cerrar el círculo", puesto que obligaba a canalizar a través del Plan Único de la Generalidad de Cataluña no sólo las cantidades consignadas en los presupuestos en concepto de cooperación económica para financiar inversiones en obras y servicios de competencia municipal, sino también "todos los demás recursos financieros que las Diputaciones destinen en concepto de cooperación económica para la realización, la ampliación, la mejora de las obras y de los servicios de competencia municipal">>, "Las competencias funcionales: el nuevo marco de la asistencia y cooperación municipales", *Anuario del Gobierno Local, 1999-2000*, Diputació de Barcelona, Ed. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y sociales, Madrid, 2000, P. 67

⁴³³Este apartado decía que << el Plan Único de Obras y servicios de Cataluña se financiará mediante las siguientes aportaciones:c) las consignadas en los Presupuestos de las diputaciones provinciales en el concepto de cooperación económica para financiar inversiones en obras y servicios de competencia municipal...>>.

Constitucional número 32/1981 que declaró la inconstitucionalidad de la Ley del Parlamento catalán 6/1980, de 17 de diciembre, mencionada antes.⁴³⁴

Dicha “batería de normas” dirigidas a vaciar de contenido cualquier competencia de las Diputaciones de Cataluña en materia de cooperación económica con las corporaciones locales al margen del Plan Único⁴³⁵, fue motivo de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad promovido por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña⁴³⁶ y también otros recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Grupo Popular del Senado y por el Presidente del Gobierno.

Todos estos recursos de inconstitucionalidad cuestionaban la legalidad de estas medidas aprobadas por la Generalidad de Cataluña por poner en entredicho la garantía institucional de la autonomía local y como consecuencia de ello solicitaban declarar inconformes con la Constitución los contenidos de las medidas cuestionadas⁴³⁷.

El Tribunal Constitucional, en su esfuerzo por resolver este contencioso, determinó primero el contenido mínimo de las competencias

⁴³⁴Dijo este autor: << entretanto dicha eliminación del escalón provincial no se produzca o para el caso de que la misma no llegue nunca a materializarse el Parlamento catalán ha dispuesto una batería normativa, las llamadas leyes de organización territorial de 1987, cuya finalidad, en este concreto tema del encaje de la Provincia en el régimen local Catalán, es limitar hasta la casi insignificancia la esfera competencial de dichas entidades>>, J. RECASENS CALVO, op., cit., P. 90

⁴³⁵<< De esta forma – como subrayó R. GÓMEZ-FERRER MORANT- el núcleo de la competencia provincial para el legislador catalán, la competencia de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios era absorbido en su parte nuclear- la cooperación económica- por la propia Generalidad>>, “Las Competencias funcionales: el nuevo marco de asistencia y cooperación municipales”, op., cit., P. 67

⁴³⁶Ver también sobre este asunto J. ESTEVE PARDO, “La experiencia provincial de Cataluña”, op., cit. P. 33 y ss.

⁴³⁷Los recursos señalados << ponían en cuestión, precisamente, la constitucionalidad de la regulación legal descrita desde el punto de vista de su compatibilidad con la garantía institucional de la autonomía provincial, en la medida, sobre todo, en que se imponía a las Diputaciones la obligación de canalizar a través del Plan Único los recursos destinados a inversiones en obras y servicios municipales>>, J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, “Autonomía provincial y Plan Único de Obras y Servicios (apropósito de la STC 109/1998, de 21 de mayo)”, *Revista Aragonesa de Administración Pública* nº 13, diciembre, Ed. Gobierno de Aragón, 1998, P. 447

provinciales sin el cual no se puede hablar de autonomía de estas entidades, un mínimo que está garantizado en la Constitución, para analizar en seguida si este contenido mínimo se ve afectado por las leyes antes citadas del Parlamento de Cataluña.

En lo que se refiere al primer punto, el Tribunal Constitucional dijo en su sentencia 109/98, de 21 de mayo, que la actuación cooperadora con las entidades locales radicadas en su ámbito territorial es la que constituye el núcleo de la autonomía de la provincia y que el hecho de impedir esta actuación cooperadora es el que se puede interpretarse como lesivo a la autonomía de la provincia⁴³⁸.

En lo que se refiere a la segunda cuestión, el Tribunal Constitucional para analizar el contencioso planteado lo dividió en dos interrogantes: El primer interrogante plantea una posible violación del artículo 149.1.18 CE por parte de las leyes mencionadas. Una violación que consiste, en este caso, en que estas leyes son contrarias a las normas de la LBRL establecidas en el artículo 36.1 y 2 en lo que se refiere a las competencias propias de las Diputaciones provinciales. De otro lado, igualmente, se plantea la posible violación de la Constitución en lo que se refiere a la autonomía presupuestaria garantizada en los artículos 137, 141 y 142 de la Constitución⁴³⁹.

⁴³⁸Según la Sentencia mencionada : << Pues bien, en la Provincia, en cuanto entidad local “determinada por la agrupación de municipios” (artículo 141.1.CE), cuya autonomía- de rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal- es la concernida en este proceso constitucional, cabe considerar como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial, a cargo de las Diputaciones provinciales u otras corporaciones de carácter representativo; actividad que se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial, de tal manera que la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada>>, STC 109/1998, F.J.2

⁴³⁹El Tribunal dijo en este sentido: << por cuanto contradicen las normas básicas contenidas en los artículos 36.1, apartados a) y b) y 36.2 a) LBRL. Las disposiciones básicas mencionadas se encargan de delimitar el ámbito competencial provincial, estableciendo que son, en todo caso, competencias propias de la Diputación la “coordinación de los servicios municipales entre sí” y la “asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión”. Atribución competencial para cuya instrumentación se prevé acto seguido la facultad de las

Respecto al primer interrogante, el Tribunal Constitucional afirmó que la cooperación de la provincia con los municipios no se agota con la aprobación por esta entidad de un Plan provincial de obras y servicios⁴⁴⁰. Antes de aquello el Tribunal Constitucional había confirmado la legalidad del “carácter sustitutivo” del Plan Único⁴⁴¹.

En la segunda cuestión, referida a la autonomía provincial en su “vertiente presupuestaria”, el Tribunal Constitucional, igualmente, ha sido tajante negando cualquier vulneración de la Constitución en este aspecto⁴⁴².

Diputaciones de aprobar anualmente un Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal [art. 36.2.a) LBRL].. >>. << ..Y, de otro lado, también se ha planteado si la normativa cuestionada lesiona la autonomía provincial, y, más específicamente, la autonomía presupuestaria, que la Constitución garantiza a las Diputaciones en razón de lo establecido en sus artículos 137, 141 y 142. Vulneración que se habría producido con motivo de la citada obligación de que las Diputaciones canalicen todas las cantidades que destinen a financiar inversiones en obras y servicios municipales a través del Plan Único, así como por el hecho de que varios preceptos impugnados llegan incluso a fijar unos mínimos de participación e incrementos anuales>>, STC 109/1998 F.J.1

⁴⁴⁰Dijo textualmente la Sentencia: << la sustitución de los Planes provinciales por el Plan Único no anula, ciertamente, el ejercicio de la competencia de cooperación económica [art. 36.1.b)) LBRL], hasta el punto de hacerla desaparecer, toda vez que, como se desprende ya de la sola lectura del art.36.2.b) LBRL, aquella no se agota con la aprobación anual de un plan provincial de obras y servicios. Por eso que, además de conservar en este ámbito competencial un margen de decisión propia - tal como reclama la garantía institucional de la autonomía local - , no es superfluo recordar, a propósito de esta garantía, que las Diputaciones Catalanas tienen asegurada su presencia en la confección del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña>>, STC 109/1998 F.J.7

⁴⁴¹Cuando dijo en la misma Sentencia que << la remisión a las competencias preestatutarias, contenida en la cláusula “sin perjuicio” del artículo 36.2.a) LBRL no viene, en último término, sino a respetar esta peculiaridad catalana, según la cual el Plan Único tiene un carácter sustitutivo de los diversos planes provinciales>>, STC 109/1998 F.J.6

⁴⁴²La sentencia dijo textualmente sobre este asunto que: << lo que se halla vedado al legislador, tanto estatal como autonómico, para preservar el reducto esencial e indisponible de la autonomía provincial en su vertiente presupuestaria, es la unilateral y previa determinación del montante o volumen en que han de consistir dichas aportaciones provinciales presupuestarias, sin dejar a las Diputaciones espacio de maniobra alguno para determinar, en virtud de su libre capacidad de decisión político-administrativa, el concreto “quantum” de tales aportaciones al Plan Único. Pero si cabe que, con el fin de garantizar la operatividad de éste, se introduzcan condicionamientos para que las aportaciones provinciales, en el marco de libre decisión que implica la potestad presupuestaria del ente local, se atengan a módulos objetivos, siempre y cuando éstos se orienten a la indicada finalidad y se trata de criterios dotados de proporcionalidad>>, STC 109/1998 .F.J.11.

Dijo L. ORTEGA ALVAREZ, comentando esta parte de la Sentencia :<< que se trata de una argumentación incomprensible o contradictoria, desde el punto en que no se tiene en cuenta que la autonomía financiera no puede desvincularse del hecho mismo de la anualidad presupuestaria. Es decir, la autonomía financiera no puede tener como núcleo esencial el mero hecho de definir, en un

El Tribunal Constitucional concluyó que << dado que se satisface la inexcusable participación de las Diputaciones en la elaboración del Plan Único, así como que se produce una adecuada correlación entre las aportaciones a dicho Plan y los municipios de su ámbito territorial en que aquellas repercuten y, en fin, que permanece subsistente la posibilidad de que las Diputaciones Catalanas desempeñen su competencia de cooperación económica a los municipios mediante cualquiera otra fórmula (art. 89.2 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen local de Cataluña), no necesariamente encauzada a través de las obligatorias aportaciones al Plan Único, ha de concluirse que los preceptos enjuiciados no vulneran la autonomía provincial>>.⁴⁴³

4.2.2. La coordinación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios en la Comunidad Autónoma de Valencia

La Comunidad valencia materializó la coordinación de las actuaciones de las Diputaciones provinciales prevista en el artículo 66.3 de Estatuto de

momento histórico dado, un determinado gasto público, sino el de reproducir, alterar o eliminar dicho gasto público en cada anualidad presupuestaria>>. El mismo autor concluyó que << no parece justificado la existencia de un plan único para Cataluña, donde no aparece la dimensión Catalana en la planificación o en el condicionamiento de las inversiones a realizar. En segundo término, no es de recibido la justificación de la vinculación hacia el futuro de las aportaciones de las Diputaciones provinciales al Plan Único por el hecho de que voluntariamente decidiesen tales aportaciones en el pasado. Desligar el principio de anualidad presupuestaria a la garantía de la autonomía financiera, es vaciarla de su principal elemento democrático>>, “La cooperación a las inversiones locales más allá de los Planes de Obras y Servicios, Especial referencia a la situación en Cataluña del Plan Único de Obras y Servicios”, *Anuario del Gobierno Local*, Ed. Instituto de Derecho Público, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003, PP. 303 y 304.

Dado el alcance de esta sentencia respecto a las competencias de las provincias y la autonomía provincial, no se descarta que otras comunidades acudan al contenido de ésta para justificar un vaciamiento de cualquier contenido de la competencia instrumental que consiste en aprobar anualmente un plan de obras y servicios o lo que la STC llama actividades instrumentales. Como destacó acertadamente CARRO FERNÁNDEZ- VALMAYOR cuando dijo que: << las declaraciones del Tribunal Constitucional, aunque referidas al caso concreto de Cataluña, tienen, a mi modo de ver, un alcance más general en la medida en que lo que allí se describe es la esencia misma de la garantía institucional de la provincia en su aspecto competencial. En este sentido, dichas declaraciones serían susceptibles de ser aplicadas a supuestos distintos del catalán, sin que la citada clausura “sin perjuicio” del artículo 36.2, letra a, LBRL, pudiera constituir un obstáculo insuperable>>, J. L. CARRO FERNÁNDEZ- VALMAYOR, op., cit., P. 451.

⁴⁴³STC 109/1998, F.J.7

autonomía a través de la Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general por la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones provinciales. El artículo dos de esta Ley enumera una lista de materias que abarca prácticamente toda la actuación de las Diputaciones provinciales que serán objeto de coordinación por parte de la Comunidad. Dentro de esta lista se establece que la cooperación y asistencia jurídica y económica de las Diputaciones a los municipios y los PPPOS se coordinan desde el Gobierno de la Comunidad⁴⁴⁴.

La citada Ley establece en su artículo 5 el contenido de esta coordinación. En este caso la actuación de la entidad coordinada debe ajustarse a los objetivos y las prioridades establecidas por la Comunidad. La coordinación alcanza las bases de actuación y los instrumentos orgánicos e instrumentales adecuados a la naturaleza de la función de que se trate. La Ley permita a la Comunidad solicitar cualquier tipo de información y llevar a cabo las verificaciones necesarias para asegurarse de que la Diputación realiza sus actuaciones teniendo en consideración sus directrices de coordinación. Cualquier incumplimiento por parte de las Diputaciones del contenido de la coordinación en los distintos ámbitos de actuación legitima al Gobierno autonómico a solicitar a las Cortes valencianas la ejecución de la sanción prevista en el artículo 11 de la Ley mencionada.

Este artículo de la Ley, entre otros aspectos de la misma, fue impugnado ante el Tribunal Constitucional por ser contrario a la Constitución. El Tribunal desestimó el recurso de inconstitucionalidad contra el mencionado artículo declarándolo conforme a la Constitución siempre que el contenido del mismo se interprete <<de acuerdo con las previsiones del art.10.2 de la Ley de Bases de Régimen Local>>⁴⁴⁵.

⁴⁴⁴En el artículo 2.1 se dice que << A los efectos del artículo 47, apartado 3, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, se declaran de interés general comunitaria las funciones propias de las Diputaciones Provinciales siguientes: ...g) Cooperación y asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios. Planes provinciales de obras y servicios...>>.

⁴⁴⁵STC 27/1987 de 27 de febrero, F.J.5.

4.2.3. La coordinación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios en la Comunidad Autónoma de Andalucía

En la recién aprobada Ley andaluza 5/2010, de 10 de junio, de Administración Local (LALA) no existe una precisión específica en lo que se refiere a la coordinación por la Comunidad Autónoma de los PPOS. Como destacó la profesora CARBONELL PORRAS⁴⁴⁶, la LALA regula un único nivel de gobierno local que incluye a las provincias y a los municipios. La nueva Ley regula en su artículo 58 una coordinación para todas las entidades locales incluidas las provincias⁴⁴⁷. En la antigua normativa, Andalucía reguló la coordinación de los PPOS en la Ley 11/1987⁴⁴⁸, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones provinciales de su territorio en el art. 7⁴⁴⁹. En este artículo se otorgaba a la Comunidad de Andalucía la facultad de coordinar los PPOS en el marco, según reza el artículo, de lo establecido en la LBRL, especialmente en las materias de interés general para la Comunidad. La coordinación, siempre según el mismo artículo, consistía en la definición por

⁴⁴⁶ E. CARBONELL PORRAS, últ., op, cit., P. 4558.

⁴⁴⁷Resumiendo el contenido de del artículo 58 mencionado, E. CARBONELL PORRAS, dijo <<La coordinación autonómica procederá si la actividad o el servicio trascienden el ámbito de los intereses propios de las entidades locales, inciden o condicionan de forma relevante los intereses autonómicos o si son concurrentes o complementarios respecto a los de la Comunidad Autónoma>>, P. 4557.

⁴⁴⁸Y a través del Decreto 131/1991 art. 1 modificado por el Decreto 69/1993. La coordinación << debe realizarse, en el marco de lo establecido en la LBRL, por la junta de Andalucía en aquellas materias de interés general para la comunidad autónoma, mediante la definición de objetivos y la determinación de las prioridades que deben tener en cuenta las diputaciones provinciales en la elaboración o aprobación de sus planes respectivos. En la fijación de dichos objetivos y prioridades deben participar las diputaciones provinciales andaluzas. >>, MEMENTO PRÁCTICO: Administraciones locales 2009-2010, Ed. FRANCIS LEFEBVRE, Madrid, P. 624.

⁴⁴⁹Este artículo establece lo siguiente: << la Comunidad Autónoma asegura en su territorio la coordinación de los Planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. Dicha coordinación será realizada, en el marco de lo establecido en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, por la Junta de Andalucía en aquellas materias de interés general para la comunidad Autónoma, mediante la definición de objetivos y la determinación de las prioridades que deben tener en cuenta las Diputaciones Provinciales en la elaboración o aprobación de sus planes respectivos. En la fijación de dichos objetivos y prioridades participarán las Diputaciones Provinciales andaluces>>.

parte de la Comunidad de los objetivos y las prioridades que las Diputaciones deberán tener en cuenta a la hora de la elaboración los PPOS. En la definición de aquellos objetivos y la determinación de prioridades participarán las Diputaciones.

El artículo 8 de la misma Ley establece que la aportación de la Comunidad dirigida a la prestación de los servicios municipales obligatorios se canalizará a través de las Diputaciones provinciales y dentro del programa de PPOS.

4.2.4. La coordinación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios en la Comunidad Autónoma de Extremadura

La regulación de la coordinación de los PPOS por la Comunidad Autónoma de Extremadura viene en la Ley 5/1990 de 30 de noviembre, de relaciones entre las Diputaciones provinciales y la Comunidad Autónoma, especialmente en su artículo 16⁴⁵⁰ y el artículo 17.1. Igualmente, y como es el caso de las leyes de coordinación de otras Comunidades Autónomas, el art.17.2 prevé la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 15 de la misma Ley, en caso de incumplimiento “de los objetivos y prioridades establecidas en el Decreto mencionado en el apartado anterior”.

La Comunidad Autónoma de Extremadura, en su regulación de la coordinación de las Diputaciones de su ámbito territorial, siguió el ejemplo de la regulación de esta materia establecida en la Ley valenciana 2/1983, de 4 de octubre. La Ley 5/1990, de 30 de noviembre, citada arriba, en su artículo 10, enumera una larga lista de funciones de las Diputaciones provinciales declaradas de interés general de Extremadura por lo que serán objeto de

⁴⁵⁰Este artículo reza así : << la Junta de Extremadura asegura la coordinación de los Planes Provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y el artículo 16.3 del Estatuto de Autonomía de Extremadura>>. En el artículo 17.1 se establece que << la Junta de Extremadura, mediante Decreto del Consejo del Gobierno, a propuesta de la Comisión de coordinación, establecerá los objetivos y prioridades a que habrán de ajustarse las Diputaciones Provinciales en la elaboración y aprobación de sus respectivos Planes>>.

coordinación por la Comunidad. Entre aquellas funciones se enumera la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios⁴⁵¹

La Comunidad Autónoma de Extremadura aprobó un Decreto regulando el contenido de la coordinación sobre las actuaciones de los PPOS⁴⁵². Planes que las Diputaciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura elaboran atendiendo a los objetivos y prioridades aprobados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura a propuesta de la Comisión de coordinación. El informe preceptivo que emite esta Comisión sobre los PPOS tiene un carácter vinculante en lo que se refiere a la aprobación de los mismos. Los objetivos y prioridades que las Diputaciones deben aplicar en la elaboración de los citados planes fueron aprobados por el Decreto 125/1992, de 1 diciembre.

4.2.5. La coordinación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

La Comunidad de Castilla y León regula la coordinación de las actuaciones de las Diputaciones provinciales en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local. Esta norma, en su artículo 4, precisa los casos concretos en que la Comunidad procederá a la coordinación de las funciones propias de las Diputaciones. Además de aquellos casos, la Ley prevé que las leyes

⁴⁵¹Es interesante sobre el tema de la coordinación de las Diputaciones provinciales por la Comunidad Autónoma de Extremadura el trabajo de M. BEATO ESPEJO, "Las Diputaciones provinciales del territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, a los diez años de vigencia de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local" en *La provincia en el estado de las autonomías*, op, cit., PP. 223 y ss.

⁴⁵²Se trata Decreto 26/1992, de 24 de marzo, de coordinación de los PPOS. Según esta norma << las obras y servicios a incluir en los correspondientes planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal se priorizan atendiendo a las siguientes bases: - Que no hayan sido incluidas en planes especiales, planes sectoriales o plan transfronterizo;- Las obras de primer establecimiento o construcción tienen prioridad sobre las de reforma y/o mejoras; - Se priorizan las obras que sean de continuación de alguna actuación en proceso de ejecución en fases, incluidas en planes provinciales debidamente aprobados; - Se dará preferencia a las obras y servicios de financiación completa en una única fase respecto de las distribuidas en varias fases; - Las obras incluidas en planes cuatrienales de inversiones, elaborados por las diputaciones provinciales conforme a los planes plurianuales debidamente aprobados, son preferentes; - Asimismo, son prioritarias las obras y servicios incluidos en planes provinciales debidamente aprobados y financiados con gastos de carácter plurianual.>>, MEMENTO PRÁCTICO: *Administraciones locales 2009-2010*, op., cit., P. 627

sectoriales de la Comunidad podrán otorgar a la Junta de Castilla y León la facultad de coordinar una actividad o acción concreta en el caso de que las técnicas de cooperación voluntaria <<no permitan asegurar la coherencia en la actuación de las diferentes Administraciones Públicas>>. La coordinación de este tipo se instrumentaría a través de la elaboración de planes de carácter sectorial en donde se fijarán los criterios de actuación y los objetivos prioritarios a tener en cuenta.

En cuanto a la coordinación concreta de los PPOS, la Ley mencionada establece en su artículo 108⁴⁵³ la competencia de la Comunidad de coordinar las actuaciones de los PPOS. Para llevar a cabo la coordinación, la Junta de Castilla y León aprobará una norma especificando los objetivos y prioridades a los que las Diputaciones tendrán que ajustarse a la hora de elaboración y aprobación de los PPOS⁴⁵⁴. El artículo 109 fija como instrumento idóneo de esta coordinación la preparación por la Junta de Castilla y León de un Plan de Cooperación Local “previo informe del Consejo de Provincias de la Comunidad Autónoma”.

⁴⁵³Este artículo establece lo siguiente: << 1. La Comunidad Autónoma de Castilla y León asegura la coordinación de los Planes Provinciales de Cooperación a las Obras y Servicios de competencia municipal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 36 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. 2. La Junta de Castilla y León, previo informe del Consejo de Provincias, establecerá mediante Decreto los objetivos y prioridades a que habrán de ajustarse las Diputaciones Provinciales en la elaboración y aprobación de sus respectivos Planes. 3. La Comunidad Autónoma podrá otorgar subvenciones para la financiación de los Planes de las Diputaciones Provinciales, con cargo a su Presupuesto, condicionadas al cumplimiento de los objetivos y prioridades establecidos en el decreto mencionado en el apartado anterior, a cuyo efecto, la Junta de Castilla y León podrá ejercitar las facultades señaladas en el artículo anterior>>.

⁴⁵⁴Como destacó TOMAS A. QUINTANA LOPEZ <<Paralelamente a lo previsto en relación con los planes regionales en la materia, el art.30.5 de la Ley 18/1988, posibilita la coordinación autonómica de las Diputaciones provinciales en esta materia, habilitando a la Junta para aprobar, a propuesta del Consejo de Cooperación que se viene citando, los objetivos y prioridades de los planes provinciales, así como las inversiones y aportaciones de las distintas administraciones públicas, previsión que constituye una manifestación de las facultades coordinadoras contempladas en el art.2.a) de la Ley Básica local>>, “Las Diputaciones provinciales en la Comunidad de Castilla y León”, en La provincia en el estado de la autonomías, op., cit., PP. 177 y 178.

4.2.6. La coordinación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios en la Comunidad Autónoma de Galicia

Esta Comunidad reguló la coordinación de las actuaciones de las Diputaciones provinciales en la Ley 5/1997, de 22 de julio, de regulación de la Administración Local. La mencionada Ley establece en su artículo 110.2, en lo se refiere a la coordinación de los PPOS, que la Xunta de Galicia podrá condicionar la utilización o empleo de sus subvenciones al establecimiento de los criterios y condiciones que considere convenientes. Estos criterios y condiciones se refieren a las directrices de coordinación elaboradas por la Comunidad.

Según el artículo 112 de la misma Ley, las Diputaciones provinciales después de elaborar cualquier programa de cooperación económica, y antes de su aprobación, tendrán que ponerlo en conocimiento de la Xunta de Galicia y de la Comisión Gallega de Cooperación Local. Esta Comisión tiene la facultad de proponer los criterios de coordinación de la actuación de las diferentes Administraciones Públicas que llevan a cabo actuaciones de cooperación económica en el ámbito de la Comunidad. Dentro de esta facultad, la Comisión emite un informe sobre los proyectos incluidos en los PPOS. En el mismo artículo apartado dos se insta a todas las Administraciones Públicas implicadas en dicha cooperación a elaborar un plan único en el que se fundan todas las inversiones públicas provenientes de las mismas.

4.3. FINANCIACIÓN DE LOS PPOS

Por su parte, la financiación estatal de los PPOS viene regulada en el artículo 36.2.a) de la LBRL. La financiación de este instrumento de cooperación se materializa, según la misma Ley y las otras normas reguladoras de este instrumento de cooperación, especialmente el TRRL en sus artículos 31, 32 y 33, a través de aportaciones económicas procedentes de las distintas Administraciones públicas intervinientes o interesadas en esta cooperación procedentes de la propia Diputación, del Estado y de la

Comunidad Autónoma respectiva⁴⁵⁵. Todas estas aportaciones, especialmente en el caso de las procedentes del Estado, han sido analizadas a lo largo de esta investigación ya que el estudio de la financiación económica de este instrumento de cooperación es el objeto de este trabajo de investigación. Debido a ello nos limitaremos a analizar brevemente la polémica que suscitaron las condiciones a la otorgación de las aportaciones económicas dirigidas a la financiación de los PPOS, especialmente en el caso del Estado.

Estas aportaciones económicas procedentes del Estado vienen sujetas a condiciones de distinto orden. Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas están autorizados a imponer este tipo de condiciones y directrices de obligado cumplimiento. Cualquier intento de aplicación de estas subvenciones sin sometimiento a las condiciones o directrices dictadas por las Administraciones otorgantes llevaría a la suspensión de las aportaciones.

Teniendo aquello en cuenta, se puede preguntar si la recepción por parte de la Diputación de subvenciones procedentes del Estado podrá afectar la autonomía de la entidad garantizada en la Constitución?

La Carta Europea de Autonomía Local aconseja evitar, a la hora de exigir condiciones a las entidades locales para recibir subvenciones destinadas a financiar proyectos u obras orientados al ámbito local, exigir

⁴⁵⁵La LBRL establece que << el Plan podrá financiarse con medios propios de la Diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden el Estado y las Comunidades Autónomas con cargo a sus respectivos presupuestos>>, Art.36.2.a), LBRL. También, y en términos casi iguales, se pronuncia el TRRL en su artículo 30.1 que dice que << la Diputación cooperará a la efectividad de los servicios municipales, preferiblemente los obligatorios, aplicando a tal fin:

- a) Los medios económicos propios de la misma que se asignen;
- b) Las subvenciones o ayudas financieras que concedan el Estado o la Comunidad Autónoma;
- c) Las subvenciones o ayudas de cualquier otra procedencia;
- d) El producto de operaciones de crédito>>.

Por su parte el Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo, que, como se decía en su preámbulo, viene para la reordenación de << los instrumentos de la cooperación económica con las Entidades Locales, ajustándola a la Ley de Bases de Régimen Local y a la Ley Reguladora de las Haciendas Locales>>, establecía, en su artículo 6.2, la posibilidad de que las CC.AA puedan contribuir en la financiación de los PPOS.

cualquier tipo de condiciones que atentaría contra la autonomía de estas entidades⁴⁵⁶.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional afirmó claramente en su sentencia 13/92 que el Estado está facultado << para otorgar a los entes públicos territoriales subvenciones con cargo a los presupuestos generales del Estado destinados a cubrir su déficit real y asegurar el equilibrio financiero de las Haciendas territoriales>>⁴⁵⁷ y que la concesión de aquellas subvenciones puede sujetarse al cumplimiento de criterios y condiciones.

La LBRL legalizó, en su artículo 36.2.a), aquella posibilidad cuando dijo textualmente que << el Estado y la Comunidad Autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo>>. Por su parte, el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/ 2004, de 5 de marzo, afirma en su artículo 40 que << las subvenciones de toda índole que obtengan las entidades locales con destino a sus obras y servicios no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueran otorgadas, salvo, en su caso, los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la subvención>>⁴⁵⁸

⁴⁵⁶Esta Carta Europea de Autonomía Local establece en su artículo 9 que << en la medida de lo posible, las subvenciones condicionadas a las entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las entidades locales, en su propio ámbito de competencia>>.

⁴⁵⁷STC 13/1992, de 6 de febrero, F. J 6

⁴⁵⁸Despejando cualquier duda que pueda plantearse sobre si o no esta incluido en esta disposición del artículo 40 las subvenciones del Estado y las CC.AA a los planes provinciales, el artículo 147 de la misma Ley dijo << se comprenderán entre las subvenciones acordadas por el Estado y las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 40 de esta Ley, en favor de las diputaciones, las destinadas a financiar los Planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal>>. También el art.14 del Real Decreto 665/1990 preveía en su artículo 14 que << el Ministerio para las Administraciones Públicas podrá suspender la tramitación de las subvenciones si del seguimiento de la contratación del Plan de cooperación o de su grado de ejecución se evidencia que existe retraso injustificado en el cumplimiento del mismo>>.

En el caso de las Comunidades Autónomas la casi totalidad de las Leyes que éstas han aportado para la aplicación de la competencia de coordinación sobre las diputaciones provinciales, han sometido la recepción de subvenciones dirigidas a los Planes Provinciales a unas condiciones que las diputaciones tienen que tener en cuenta a la hora de la realización de las obras y servicios financiados por aquella

El fondo de la cuestión aquí es cumplir con lo previsto en la normativa que posibilita al Estado a imponer ciertas condiciones para el libramiento de las subvenciones de una parte, y de otra, reservar a la entidad receptora de la subvención su autonomía garantizada también en la Constitución y en las leyes.

El contenido de la autonomía provincial en su interpretación más restringida otorga a las Diputaciones la plena competencia para formar sus propias políticas fijando prioridades dentro de aquellas políticas. Por su parte, el Estado está capacitado para fijar unos criterios que le permiten asegurar el destino de las subvenciones⁴⁵⁹.

Pero en ningún momento dichos criterios o condicionamiento pueden llegar a precisar las obras a realizar o los servicios que la Diputación debe prestar precisamente de tal modo que ello llegue a condicionar o anular las competencias que tiene la Diputación en la materia⁴⁶⁰.

subvención.

Esta es el caso en la Ley 5/1990, de 30 de noviembre de la Junta de Extremadura, antes mencionada, en su artículo 17.2. Igualmente, el Decreto 118/1984, de 25 de octubre, por el que se regula la cooperación de la Junta de Castilla y León con las Entidades Locales establece en su artículo 13 que << la no realización de todo o parte del proyecto subvencionado, el no cumplimiento de las condiciones establecidas al amparo de este Decreto, así como la aplicación de ayudas a fines distintos de los previstos, podrá dar lugar a la apreciación de incumplimientos por la Consejería respectiva, lo que conllevaría la cancelación de las subvenciones y la obligación de reintegro de las percibidas>>. También el último párrafo del art.8 de la Ley 11/1987 de Andalucía establece que las subvenciones << podrán sujetarse a determinados criterios y condiciones en su utilización y empleo>>. Lo mismo dice el art.4 de la Ley 8/1985 de Aragón.

⁴⁵⁹Es interesante sobre este tema la STS de 12 de mayo de 2004, FJ 4. El Tribunal afirmó que << debe declararse la improsperabilidad del primer motivo de casación formulado por la parte recurrente porque la sentencia de la Sala de la instancia ha realizado una interpretación adecuada del artículo 82 de la Ley General Presupuestaria, aprobado su Texto Refundido por Real Decreto Legislativo 1091/1988 de 23 de septiembre, que establece la obligación de los preceptores de subvenciones con cargo de los Presupuestos Generales del Estado de justificar en la forma que reglamentariamente se determine, y ante el Ministerio de Economía y Hacienda, la aplicación de los fondos recibidos, al estimar materialmente ajustada a derecho la actuación administrativa tendente a exigir a la Diputación Regional de Cantabria la responsabilidad de acreditar la inversión realizada en su condición jurídica de Entidad Pública preceptora de las ayudas públicas por habersele concedido durante los años 1986 a 1990 distintas subvenciones con destino a los Planes y Programas de Cooperación de Obras y Servicios de competencia municipal para su asignación a los ayuntamientos que resulten beneficiarios.>>

⁴⁶⁰Como bien destacó M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA. Según palabras de esta autora: <<Bien es cierto que el otorgamiento de la subvención afectada a destino se dará dentro de unos criterios y condiciones

Esta posibilidad que permite a la provincia y, en general, las corporaciones locales, de recibir desde el Estado y las CC.AA, unas subvenciones en forma de participación en la financiación de los PPOS es fruto del carácter bifronte del régimen local⁴⁶¹.

4.4. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN, APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLAN PROVINCIAL DE OBRAS Y SERVICIOS

El proceso de elaboración, aprobación y ejecución de los PPOS se regula en la LBRL en su artículo 36.2.a) y las normas de desarrollo de las previsiones de este artículo en los artículos 32 y 33 del TRRL. A continuación analizaremos el contenido de los mencionados artículos sobre esta materia.

4.4.1. Elaboración y aprobación de los PPOS

La elaboración de los PPOS es una tarea compartida entre las Diputaciones y los municipios integrados en la misma. La participación del municipio en la elaboración de los PPOS se concreta a través del suministro de datos, la indicación de las deficiencias en infraestructuras o servicios o la fijación de las prioridades de sus entidades⁴⁶². La Diputación debe elaborar el

fijados por el subvencionante para su utilización y que el único modo de evitar las posibles desviaciones o la plena efectividad de la medida subvencional, es a través de la puesta en funcionamiento de controles de gestión por parte del Estado. Sin embargo, esa capacidad de fijar medidas de control específicos por parte del subvencionante para comprobar el destino dado a las transferencias de capital condicionadas, si bien son válidas, no pueden desconocer unos límites y, esos son los recogidos desde la perspectiva de la autonomía financiera del ente y el respeto a las competencias propias sobre el sector>>, M^a. TERESA CARBALLEIRA RIVERA, *La provincia en el sistema autonómico español*, op., cit., P. 238

⁴⁶¹Este carácter se resume en que las entidades locales se someten << a la regulación concurrente del Estado y de las CC.AA, se relacionan por igual con las administraciones estatal y autonómica y no siempre con aquella por intermedio de esta última, pueden recibir delegaciones y transferencias del Estado y de la Comunidad Autónoma, participan en los ingresos del Estado y de las CC.AA y pueden articular sus relaciones financieras tanto con la Hacienda estatal como con la autonómica>>, M. SÁNCHEZ MORÓN, op., cit., P. 212

⁴⁶²M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, *La Provincia en el sistema autonómico español*, op., cit., P.232.

Como dijo esta autora en lo que se refiere a la participación municipal en el PPOS, << La plasmación positiva de este fondo legitimador del Plan referido a la participación municipal, se refleja en un iter concreto. El Plan provincial de carácter anual, determina los objetivos establecidos en el art.36.1, apartados a) y b) LBRL, de acuerdo con las previsiones que previamente se establecen en un Plan plurianual cuatrienal de inversiones locales, formulado por las Diputaciones. La corporación provincial

PPOS cogiendo como base los Planes anuales y plurianuales que preparan y mandan los municipios. Ésta tiene que elegir entre las distintas propuestas de proyectos y obras seleccionando unas y excluir a otras. Para ello, está muy claro que la Diputación tiene que adoptar unos criterios⁴⁶³ a seguir en la operación de selección de aquellos proyectos u obras. El contenido de la coordinación de los PPOS otorgada a la provincia⁴⁶⁴ consiste principalmente en elegir dentro de las propuestas de los ayuntamientos las más convenientes en cuanto a las necesidades de los vecinos y capacidad de financiación del Plan.⁴⁶⁵

Después de su elaboración, viene la fase siguiente que consiste en la aprobación de los PPOS. La aprobación del Plan Provincial es competencia de

toma como base de elaboración de su actividad programatoria la Encuesta de Infraestructuras y equipamientos que elabora el Ministerio para las Administraciones Públicas en colaboración con éstas, y cuyos resultados sujetan igualmente a la programación municipal. El municipio, por su parte, debe elaborar un Plan plurianual cuatrienal sobre obras y servicios municipales en el que se señalan las perspectivas de desarrollo e inversión de los próximos cuatro años. De su desarrollo específico se ocupa el Plan anual municipal, y sendos instrumentos se remiten a las diputaciones provinciales para que, de acuerdo con los datos y demandas del municipio, elabore ésta su programación. >>, *La provincia en el sistema autonómico español*, op., cit., PP. 232 y 233.

⁴⁶³M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, afirmó en este sentido que << la Diputación provincial ostenta plena capacidad para establecer los criterios de acuerdo con unas bases objetivas y sin perjuicio de la coordinación ejercida por la Administración autonómica a los que sujetar su actividad cooperante sobre los municipios y el poder para decidir y seleccionar, dentro de las obras municipales propuestas, aquellas que, por estar acomodadas al procedimiento y objetivos señalados por ésta, merezcan ser realizadas y desestimar, consiguientemente, las que considere inadecuadas, bien por revestir un carácter no prioritario, bien por cualquiera otras causas que hagan inadecuada su ejecución o prestación desde la perspectiva intermunicipal>>, *La Provincia en el sistema autonómico español*, op., cit., P.232.

⁴⁶⁴Es muy interesante sobre este tema la obra de F. SOSA WAGNER, *Manual de derecho local*, op., cit., PP. 123 y ss.

⁴⁶⁵M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA afirmó que <<en este sentido, la Diputación provincial ostenta plena capacidad para establecer los criterios- de acuerdo con unas bases objetivas y sin perjuicio de la coordinación ejercida por la Administración autonómica- a los que sujetar su actividad cooperante sobre los municipios y el poder para decidir y seleccionar, dentro de las obras municipales propuestas, aquellas que, por estar acomodadas al procedimiento y objetivos señalados por ésta, merezcan ser realizadas y desestimar, consiguientemente, las que considere inadecuadas, bien por revestir un carácter no prioritario, bien por cualesquiera otras causas que hagan inadecuada su ejecución o prestación desde la perspectiva intermunicipal>>, *la provincia en el sistema autonómico español*, op., cit., P. 232

la Diputación⁴⁶⁶ tal y como dice el art.32.4 del TRRL⁴⁶⁷.

Está aprobación es, según el artículo 4.1 del Real Decreto 1673/1981, competencia del Pleno de la Diputación⁴⁶⁸ y el plan se debe aprobar “antes del 1 de octubre del ejercicio económico inmediatamente anterior al del año en que deba ejecutarse”.

También el Real Decreto 665/1990, que derogó al Real Decreto 1673/1981 antes citado, establecía que la aprobación del Plan Provincial de Obras y Servicio es competencia de la Diputación⁴⁶⁹. Esta aprobación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios se entiende, según el mismo artículo “sin perjuicio de las facultades de coordinación de la Comunidad Autónoma respectiva” y “de acuerdo con lo establecido en el artículo 147 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales”⁴⁷⁰.

4.4.2. Ejecución de las obras y libramiento de las subvenciones

La ejecución de las obras es una competencia de la Diputación correspondiente excepto el caso en que el ayuntamiento asume la contratación⁴⁷¹. En el art.33 del TRRL encontramos una información más detallada sobre el proceso de ejecución y contratación de las obras incluidas en los PPOS⁴⁷².

⁴⁶⁶F. MARTINEZ FERNENDEZ, “La cooperación provincial a los servicios municipales...”, op., cit., P. 746

⁴⁶⁷El párrafo cuatro del artículo mencionado dice que: << los Planes de cooperación serán aprobados por las Diputaciones después de haber dado participación a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, y previo informe de la Comisión Provincial de Colaboración con las Corporaciones Locales>>.

⁴⁶⁸M^a. A. ARIAS MARTINES, “Los planes provinciales de cooperación: comentario a la Sentencia de la Sala 3^a (sección 4^a) del Tribunal Supremo de 24 de junio de 1998”, *Revista Galega de Administración Pública*, nº 22 mayo-agosto 1999, P. 221

⁴⁶⁹Art.4.1. del mismo Real Decreto

⁴⁷⁰Artículo 4.1 del mismo Real Decreto.

⁴⁷¹F. MARTINEZ FERNENDEZ, *La cooperación provincial a los servicios municipales: el Plan provincial de cooperación*, op., cit., P.746.

⁴⁷²El texto del artículo dice lo siguiente:

<< En la formación y ejecución de los Planes se observarán las siguientes reglas:

Por lo que se refiere al libramiento de las subvenciones procedentes del Estado, el Real Decreto 665/1990 establecía en su artículo 13.1 que el Estado librará a las Diputaciones provinciales el 75% del importe total de la subvención en base a las certificaciones de adjudicación de las obras.

El resto de la subvención, que corresponde a un 25% del total, << se remitirá al recibirse la certificación final de la obra y el acta de recepción provisional de la misma, o la certificación correspondiente a la terminación de la fase de obra a realizar en cada anualidad, el supuesto de inversiones de carácter plurianual>>⁴⁷³. Esta condición prevista en el art. 13 mencionado fue objeto de algunas críticas⁴⁷⁴.

-
- a) La subvención estatal para su financiación se librará a las Diputaciones.
 - b) La ejecución corresponde a la Diputación sin perjuicio de la posibilidad de que la asuman los Municipios afectados, siempre que así lo soliciten
 - c) Las obras y adquisiciones se efectuarán por los procedimientos señalados en la legislación sobre contratación de las Entidades locales, pudiendo agrupar los proyectos por servicios o zonas, a fin de obtener ventajas económicas, y facilitar la concurrencia de licitadores de reconocida solvencia
 - d) Efectuada la recepción definitiva de las obras que se ejecuten por las Diputaciones. Se entregarán las mismas a la Entidad local que corresponda, a cuyo cargo correrá su conservación y mantenimiento>>.

⁴⁷³Art.13.2 del Decreto

⁴⁷⁴Es el caso por ejemplo de M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA. Esta autora avisó de que << esta obligación choca abiertamente con la doctrina general relativa a la gestión de subvenciones por la entidad receptora que establece, como regla general, la gestión descentralizada de las subvenciones, ya que lo contrario convertiría una transferencia de fondos en un simple sistema de pagos a justificar entre órganos que mantienen relaciones de subordinación o jerarquía entre sí>>, M^a. T. CARBALLEIRA RIVERA, *la Provincia en el sistema autonómico español*, cit., P.237

CAPITULO CUARTO

LA REGULACIÓN DE LA COOPERACIÓN ECONOMICA DEL ESTADO CON LAS CORPORACIONES LOCALES TRAS LA LBRL

1. INTRODUCCIÓN

En el capítulo anterior de este trabajo de investigación hemos analizado los cambios institucionales introducidos por la Constitución en la configuración de la estructura territorial del Estado, especialmente a través de la creación de las CC.AA, y lo que ello conllevó de reordenación de las competencias del Estado y de las provincias, especialmente en lo que se refiere a éstas últimas, respecto de la competencia de confeccionar y aprobar un PPOS. Hemos analizado, igualmente, en el mismo capítulo, la regulación de la Cooperación Económica del Estado con las entidades locales establecida en la LBRL y en el TRRL.

Como hemos visto, la década de los ochenta fue un periodo de cambios institucionales trascendentales, especialmente en lo que se refiere a la estructura territorial del Estado y la reordenación y regulación de la Administración Local. Durante este decenio se aprobaron, además de los Estatutos de Autonomía de todas las CC.AA, tres leyes estatales regulando los aspectos básicos de la Administración Local en el ámbito nacional, adaptando la regulación de esta materia a la nueva situación creada tras la aprobación

de la Constitución de 1978. En el año 1985, se aprobó la LBRL, en el año siguiente se aprobó el TRRL desarrollando el contenido de esta Ley Básica de Régimen Local y en 1988 se aprobó la Ley de las Haciendas Locales.

En concreto, la LBRL regula en su artículo 36 la Cooperación Económica del Estado dirigida a la financiación de los PPOS, y el TRRL desarrolla esta regulación detallando las formas de cooperación, la financiación de los PPOS y el proceso de elaboración y aprobación de los mismos. Esta regulación constituye actualmente el régimen legal vigente en materia de Cooperación Económica del Estado con las corporaciones locales que hemos estudiado en el capítulo anterior. Estos cambios muy importantes, además de los mencionados en el ámbito estatal y autonómico obligaron a llevar a cabo reformas en la regulación preconstitucional de los PPOS. Debido a ello, el Gobierno aprobó a lo largo de los años ochenta y principios de los noventa varias normas para adaptar el régimen jurídico de los PPOS a los cambios institucionales y reglamentarios introducidos tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978, especialmente al régimen local vigente aprobado en la LBRL y TRRL.

La regulación de la Cooperación Económica del Estado con las entidades locales en la LBRL y el TRRL es una regulación somera que se ha desarrollado a través de Decretos y órdenes aprobados por el Gobierno. Esta reglamentación ha sido objeto de cambios constantes desde la aprobación de la Constitución hasta la última regulación aprobada en el año 2005. El objetivo de este capítulo es analizar la regulación postconstitucional de esta Cooperación Económica. Aquí se estudiará de manera exclusiva los reales Decretos aprobados como desarrollo del contenido de la LBRL y el TRRL sobre esta materia incluyendo algunas reformas que se aprobaron al margen de los PPOS antes de la entrada en vigor de la LBRL. En él hemos optado, debido a motivos metodológicos, por separar entre dos momentos diferenciables en la evolución de la regulación de este instrumento de cooperación desde los cambios institucionales de 1978 hasta la regulación de esta política de cooperación en vigor actualmente.

El primer momento analizará las distintas reformas postconstitucionales llevadas a cabo antes de la regulación actual aprobada en el año 2005, que afectaron tanto la regulación de la Cooperación como a las estrategias de implementación de los recursos y el proceso de elaboración, aprobación y gestión de las aportaciones antes de la regulación actual. Dentro de esta primera parte se estudiará la incidencia de los cambios institucionales aprobados en la Constitución sobre la provincia como entidad encargada históricamente de instrumentar la Cooperación Económica. Estos cambios institucionales permitieron a otras instituciones distintas de la provincia canalizar en su ámbito territorial la política de cooperación con los municipios. Igualmente se analizará en este epígrafe las reformas que se aprobaron tanto para adaptar la regulación de los PPOS a la LBRL como para diversificar la cooperación atendiendo a través de ello a nuevos objetivos y prioridades.

El segundo momento estudiará la regulación actual de este instrumento de cooperación, aprobada en el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, modificado por el Real Decreto 1263/2005 y analizará también las últimas medidas transitorias aprobadas a partir de 2008 para combatir las consecuencias de la crisis económica actual en el ámbito local. Igualmente se tratará la cooperación orgánica, destacando las reformas que regularon las instituciones encargadas en el ámbito central y local de colaborar y coordinar entre las administraciones superiores y las entidades locales para llevar a la práctica la mencionada cooperación.

Finalmente, cerramos el último capítulo de este trabajo de investigación con un análisis de las perspectivas de futuro de la Cooperación Económica del Estado con las corporaciones locales.

2. LAS REFORMAS EN LA REGULACIÓN REGLAMENTARIA DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES TRAS LA APROBACIÓN DE LA LBRL

La década de los años ochenta se caracterizó, en lo que se refiere la regulación de los PPOS, por cambios importantes que afectaron la manera de canalización de las subvenciones incluidas en esta política de Cooperación Económica del Estado con las entidades locales, la denominación de este instrumento de cooperación y la aprobación de reformas sucesivas dirigidas a adaptar las normas reguladoras de esta política de Cooperación Económica a algunos cambios institucionales que afectaron de manera muy directa la gestión de los PPOS y los objetivos y prioridades de los mismos.

En este epígrafe, analizaremos, en un primer momento, los cambios institucionales en los órganos centrales del Estado, especialmente en el Ministerio encargo de administrar los fondos que nutren esta política de cooperación y que condujeron al cambio de la denominación de este instrumento de cooperación. Luego, en el objetivo de dar continuidad al análisis de la evolución del régimen jurídico de esta cooperación, se hará una referencia breve a las reformas de este instrumento de cooperación aprobadas antes de la LBRL, especialmente la línea de actuación que aprobó subvenciones especiales para financiar obras o proyectos de carácter cultural.

En otro punto, analizaremos la reconfiguración de los PPOS debido a los cambios en la estructura territorial del Estado que permitió a otras entidades distintas de la provincia gestionar, en su ámbito territorial, las subvenciones estatales dirigidas a financiar esta Cooperación. Tras la entrada en vigor de la LBRL y el TRRL, el Gobierno aprobó, a través del Real Decreto 665/1990, una reforma de su política de cooperación económica con las entidades locales para adaptar su regulación al contenido de esta Ley. Después la regulación de esta Cooperación conoció reformas sucesivas debido sobre todo a los cambios en los objetivos perseguidos por este

instrumento de cooperación y la alteración contante entre las estrategias de diversificación y unificación de las líneas de actuación. Todos estos cambios, aprobados tras la entrada en vigor de la LBRL, se analizarán en la segunda parte de este epígrafe.

2.1. EL CAMBIO DE LA DENOMINACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ECONÓMICA ESTATAL CON LAS ENTIDADES LOCALES

La creación del Ministerio de Administración Territorial a través del Real Decreto 708/1979, de 5 de abril y de la Dirección de Cooperación Local dependiente del mismo, fue el inicio del cambio de la denominación de esta política de cooperación económica dirigida a las entidades locales que hasta aquella época había recibido la denominación de Planes Provinciales de Obras y Servicios. En 1980, se crea la Dirección General de Cooperación Local a través del Real Decreto 2182/1980 de 10 de octubre⁴⁷⁵.

A esta Dirección se le encomendó la tarea de llevar a la práctica la política de Cooperación Económica con las entidades locales, que englobaba entonces la política de Planes provinciales, Programas de actuación en comarcas especiales y la Acción comunitaria⁴⁷⁶. A partir de 1986 se volvió nuevamente a cambiar la denominación del Ministerio, que pasa a denominarse Ministerio de las Administraciones Públicas y la denominación de la Dirección encargada de la cooperación, que se denominó Dirección General de Análisis Económico-Territorial.

⁴⁷⁵Art. 1 y 9 del mismo Real Decreto.

Sobre el origen de esta Dirección y su historia en la Administración central del Estado, vid: M. BAENA DEL ALCAZAR, "Organización central y ámbito local en España (1838-1990), en *El gobierno local: Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, A. RUIZ OJEDA (coord.), 1ªEd. Iustel, Madrid, 2010, PP. 271 y ss.

⁴⁷⁶Artículo 9.1 del Real Decreto mencionado.

2.2. FINANCIACIÓN DE INVERSIONES DE CARÁCTER CULTURAL

La primera norma que se aprobó, tras la entrada en vigor de la Constitución, regulando este instrumento de cooperación, fue el Decreto 1673/1981, de 3 de julio. Esta norma salió antes de la aprobación de muchos de los Estatutos de Autonomía, y sobre todo, antes de la aprobación de la LBRL y el TRRL. Debido a ello, la regulación de los PPOS en el Real Decreto mencionado no pudo reflejar en su totalidad los cambios institucionales llevados a cabo en aquel momento⁴⁷⁷. Un año después de la aprobación del Real Decreto mencionado, el Gobierno aprobó, al margen de esta regulación de los PPOS una línea de subvenciones dirigidas a financiar obras y proyectos de carácter cultural que consolidó la estrategia de diversificación de la Cooperación Económica iniciada en la época de transición. A continuación se analizará brevemente esta línea de actuación

La normativa que regulaba la Cooperación a principios de los años ochenta estaba dispersa entre varios decreto que regulaban separadamente distintas líneas de actuación orientada cada una a un objetivo específico, aunque la mayor parte se canalizaba, como siempre, a través de los PPOS. Así, que al margen de los tradicionales PPOS, la política de Cooperación Económica del Estado con las entidades locales contenía varias otras líneas de actuación reguladas en normas específicas entre ellas el Real Decreto 3418/1978 sobre actuaciones en Comarcas de Acción Especial además de la política de subvenciones dirigidas a la financiación de obras en régimen de Acción Comunitaria, iniciada en 1974 que no se incluirá en los PPOS hasta el año 1984 tras la aprobación del Real Decreto 845/1984. Esta dispersión en la regulación de la cooperación se ha visto afianzada con la aprobación en el año 1982 de otro tipo de subvenciones dirigido a financiar inversiones de carácter cultural.

⁴⁷⁷La mayor parte de las disposiciones de este Real Decreto sobre el proceso de elaboración, aprobación y ejecución de los PPOS lo hemos analizado en el capítulo anterior cuando hemos estudiado el proceso de elaboración y ejecución de los PPOS en la LBRL y el TRRL debido a ello y para evitar detalles que no aportan valor a nuestro análisis nos remitimos a lo dicho antes en lo que se refiere al contenido de esta norma en materia de regulación de los PPOS.

La normativa sobre planes para financiar inversiones de carácter cultural se aprobó en el Real Decreto 988/1982 de 30 de abril⁴⁷⁸. Los objetivos de este programa son, prioritariamente, la creación, la ampliación y la reforma de las instalaciones de carácter cultural⁴⁷⁹. La prioridad de la financiación otorgada por el Estado a este tipo de proyectos será para las obras que pretenden la restauración o la rehabilitación de edificios que tienen un valor histórico o artístico y los que el Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los Ministerios de Cultura y de Administración Territorial considere de especial importancia en este ámbito⁴⁸⁰.

2.3. ENTIDADES QUE, EN SU TERRITORIO, ASUMEN LA FACULTAD DE APROBAR EL PPOS

Los cambios institucionales efectuados por la Constitución 1978 incidieron sobre la estructura territorial del Estado que existía antes de esta fecha. Estos cambios afectaron, como se sabe, tanto las atribuciones de las instancias territoriales como la configuración de las mismas. Estas importantes modificaciones afectaron de manera directa la gestión en el ámbito local de los PPOS, concretamente los cambios introducidos en la estructura territorial del Estado al erigir a unas determinadas provincias a Comunidades Autónomas o en el caso de los archipiélagos canario y balear donde las provincias han sido sustituidas total o parcialmente por otras instancias más acorde con la naturaleza geográfica de estas CC.AA. Debido a ello, las competencias de las Diputaciones provinciales en materia de

⁴⁷⁸Esta norma, como se decía en la Exposición de Motivos de la misma se aprobó con motivo de la conmemoración del V centenario de la unidad de España

⁴⁷⁹Según la Dirección General de Cooperación Local, <<la finalidad de este Programa, se concreta en la creación, ampliación, reforma o mejora de instalaciones destinadas a la conservación, difusión y creación de la cultura española; tales como Museos, Archivos, Bibliotecas con valor histórico o artístico, teatros, salas de conciertos, exposiciones y conferencias o centros análogos>>, Ministerio para las Administraciones Públicas, Dirección General de Cooperación Local, Memoria de 1985, *cooperación local*, P. 55

⁴⁸⁰Según el artículo 2.2 del mismo Real Decreto << Tendrán prioridad para el otorgamiento de subvenciones aquellos proyectos de instalaciones que supongan la restauración, rehabilitación u ocupación de edificios de valor histórico o artístico, los que tengan por objeto el estudio o la difusión de la historia de España y de su cultura y aquellos que por el Consejo de Ministros se consideren de especial interés a propuesta conjunta de los Ministerios de Cultura y de Administración Territorial>>.

cooperación económica con las entidades locales ha sido confiada directamente a la Comunidad Autónoma en el primer caso y a los Cabildos y Consejos insulares en el caso de los archipiélagos⁴⁸¹.

Además de las Comunidades uniprovinciales y los archipiélagos canario y balear, existen otras Comunidades que independientemente de la configuración de su régimen local, se encuentran excluidas del Programa de Cooperación Económica del Estado con las entidades locales. Se trata de las Comunidades del País Vasco y la Diputación Foral de Navarra que debido a su régimen económico peculiar no reciben del Estado aportaciones económicas a cargo del Programa mencionado. En las siguientes líneas analizaremos un ejemplo de cada uno de los tres casos mencionados.

2.3.1. Los Cabildos en el régimen especial de Canaria como entidades que asumen en la Comunidad Autónoma de Canaria la competencia de cooperar económicamente con las entidades locales

La Ley de Bases de Régimen Local en su capítulo III: Régimen Especial, establece en su artículo 41⁴⁸², según la nueva redacción dada a este artículo

⁴⁸¹Disposición Adicional séptima del Decreto 835/2003, de 27 de junio. Por su parte, el artículo 38 de LBRL establece que << las previsiones establecidas para la Diputación en este capítulo y en los restantes de la presente Ley serán de aplicación a aquellas otras corporaciones de carácter representativo a las que corresponda el gobierno y la administración autónoma de la Provincia>>. Sabemos igualmente que el Real Decreto 835/2003 de 27 de junio establece en su artículo 8 que << las Diputaciones provinciales, los Cabildos y Consejos insulares y las Comunidades Autónomas uniprovinciales no insulares aprobarán los planes provinciales e insulares de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal y de red viaria local, en su caso, teniendo en cuenta la distribución territorial de las subvenciones aportada por el secretario de Estado de Organización Territorial del Estado>>. La misma afirmación se encuentra en el artículo 6.1 del R.D 1328/1997, de 1 de agosto, por el que se regulaba la Cooperación Económica del Estado a las inversiones de las entidades locales derogado por el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio en vigor actualmente.

Debido a ello, las Comunidades Autónomas uniprovinciales y los Cabildos canarios y los Consejos insulares en las Islas Baleares asumen en sus territorios las competencias de las Diputaciones provinciales en materia de Cooperación Económica del Estado con las entidades locales.

⁴⁸²La redacción anterior de este artículo antes de su modificación mencionada reza así: <<1. Los Cabildos, como órganos de gobierno, administración y representación de cada isla, se rigen por las normas de esta ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones Provinciales, asumiendo las competencias de éstas, sin perjuicio de las que les corresponden por su legislación específica.

En el archipiélago canario subsisten las mancomunidades provinciales insulares exclusivamente como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales...>>.

apartado primero por la ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que el Cabildo Insular en la Comunidad Autónoma de Canaria⁴⁸³ asume las competencias que en el régimen general se otorga a las Diputaciones provinciales⁴⁸⁴. Este régimen especial, en el caso de canarias y las islas Baleares, tiene su origen en el artículo 141.4 de la Constitución⁴⁸⁵.

Los Cabildos constituyen el órgano de la Comunidad canaria que administra y representa a cada isla del archipiélago⁴⁸⁶. La Ley 26 de julio de 1990 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias reguló la organización y funcionamiento de estos órganos⁴⁸⁷.

No vamos a ir muy lejos analizando la polémica que surgió en torno a la naturaleza de los Cabildos canarios si son corporaciones locales o instituciones de la administración de la Comunidad Autónoma⁴⁸⁸. Lo que nos interesa aquí es, sobre todo, la asunción por parte de los Cabildos de las

⁴⁸³Sobre este tema vid el trabajo de J. FERNANDEZ LÓPEZ AGUILAR, "Los cabildos insulares en el derecho canario", en *La provincia en el estado de las autonomías*, op., cit., PP. 349 y ss.; J. SUAY RINCÓN, "Sobre los cabildos insulares y su caracterización institucional", *REALA*, nº 300-301, enero-agosto, INAP, 2006, PP. 165 y ss.; M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Régimen jurídico de los Cabildos insulares*, Ed. Instituto Canario de Administración Pública, Santa Cruz de Tenerife, 2005.

⁴⁸⁴Este artículo reza así: << 1. Los Cabildos Insulares canarios, como órganos de Gobierno, administración y representación de cada isla, se rigen por las normas contenidas en la Disposición Adicional decimocuarta de esta ley y supletoriamente por las que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumiendo las competencias de éstas, sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de canarias...>>.

⁴⁸⁵La Constitución dice textualmente en su artículo 141.4 que: << En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de cabildos o consejos>>.

⁴⁸⁶El artículo 23 del Estatuto de Autonomía de Canaria reza así: << los cabildos constituyen los órganos de gobierno, administración y representación de cada isla, su organización y funcionamiento se regirá por una ley aprobada por mayoría absoluta del parlamento de canarias en el marco de la Constitución>>.

⁴⁸⁷Algo que encontramos en los artículos 36 a 55 de la misma Ley.

⁴⁸⁸Como dijeron J. SUAY RINCÓN Y B. COLOM PASTOR: << en este contexto, se discute si los Cabildos Insulares son corporaciones locales o instituciones de la Comunidad Autónoma, con el ánimo así de determinar si procede la aplicación de uno u otro régimen jurídico, si plantea el caso. En teoría, podría defenderse también que los cabildos no "son" ni una cosa ni la otra; lo que seguramente por lo demás sea lo que más se ajuste a la realidad>>, "Comentarios al art. 41 de la LBRL", en *Comentarios a la LBRL*, M. REBOLLO PUIG (dir.), cit., PP. 949 y 950

competencias de las Diputaciones provinciales mencionadas en el artículo 41.1 de la LBRL.

Por lo que se refiere a la competencia prevista en el artículo 36.2. a) de la LBRL de aprobar un plan provincial de obras y servicios, está claro aquí, según el artículo 41.1 antes citado y el artículo 43.1.d) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de la Administración Pública de Canarias, que esta facultad corresponde, en el Archipiélago de Canario, a los Cabildos.

Lo mismo establece el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, en su artículo 8. Según este artículo, las Comunidades uniprovinciales y los Cabildos y Consejos insulares tienen la competencias de aprobar los planes provinciales e insulares de cooperación. El artículo 43.1 de la Ley 14/1999 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias establece las competencias de los Cabildos en materia de PPOS⁴⁸⁹.

2.3.2. Comunidades Autónomas uniprovinciales

Algunas de las Comunidades Autónomas uniprovinciales pasaron una etapa preautonómica antes de 1978; año de la aprobación de la Constitución española. En aquella época se aprobaron los regímenes provinciales de autonomía de Asturias⁴⁹⁰, Murcia⁴⁹¹, entre otros.

⁴⁸⁹Dice este artículo: << En particular corresponde a los Cabildos Insulares las siguientes competencias: a) La coordinación de los servicios municipales de la isla, para garantizar su prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio insular, supliendo a los Ayuntamientos cuando la insuficiencia de sus recursos impidan la prestación de los servicios municipales obligatorios o las funciones públicas establecidas en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local; b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a las de menor capacidad económica y de gestión; c) La prestación de los servicios públicos supramunicipales; d) Aprobar los Planes Insulares de Obras y Servicios elaborados en colaboración con los Ayuntamientos de cada isla, de acuerdo con la legislación vigente en la materia. A tal fin los Ayuntamientos realizarán las propuestas de obras que afectan a su término municipal, que no podrán ser modificadas por el Cabildo respectivo, salvo por causas justificadas y previa audiencia del Ayuntamiento afectado...>>.

Es interesante para más detalle sobre el tema consultar el trabajo muy práctico intitulado: "El proceso de cooperación con las entidades locales: el caso del cabildo de Gran Canaria", elaborado por Y. ARAUJO CABRERA, J. DOMÍNGUEZ LEÓN y R. MACHÍN PEÑA, en *Cooperació territorial: Una perspectiva comparada de les Comunitats autònomes, elements de debat territorial*, nº 19, juny de 2004, Ed. Diputaió Barcelona, PP. 35 Y ss.

⁴⁹⁰Real Decreto-Ley 29/1978, de 27 de septiembre

La Comisión de Expertos sobre autonomías aconsejó la creación de las Comunidades uniprovinciales y la supresión de la Diputación respectiva como destacó M. M^a. RAZQUIN LIZARRAGA⁴⁹². Algo que se confirmó luego en el artículo 9 de la Ley del Proceso Autonómico⁴⁹³.

En este sentido, y como aplicación del contenido de este artículo, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en su Disposición Transitoria 4.2 prevé la disolución de los órganos de la extinguida Diputación de Madrid asumiendo la Comunidad todas sus competencias, medios y recursos económicos de aquella⁴⁹⁴. Algo similar se puede encontrar en los Estatutos de Autonomía de la mayoría de las Comunidades uniprovinciales⁴⁹⁵. Por su parte, la Jurisprudencia constitucional destacó la

⁴⁹¹A través del Real Decreto-Ley 30/1978 de 27 de septiembre

⁴⁹²Según M. M^a. RAZQUIN LIZARRAGA, << El informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías, presidida por el profesor E. García de Enterría, de 19 de mayo de 1981, postulaba que las Comunidades Autónomas uniprovinciales se crearán con carácter excepcional y que su creación debiera suponer la supresión de la Diputación respectiva asumiendo los órganos de la Comunidad Autónoma sus funciones>>, "Comentario al art. 40 de la LBRL" en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, M. REBOLLO PUIG (dir.), op., cit., PP. 925 y 926.

⁴⁹³Dice el mismo artículo:

<< 9.1. En las Comunidades Autónomas uniprovinciales que se constituyan, la Diputación Provincial quedará integrada en ellas, con los siguientes efectos:

- a) Una vez constituidos los órganos de representación y Gobierno de la Comunidad Autónoma o en el momento que establezcan los respectivos Estatutos, quedarán disueltos de pleno derecho los órganos políticos de la Diputación.
- b) La administración provincial quedará totalmente integrada en la Administración Autonómica.
- c) La Comunidad Autónoma, además de las competencias que le correspondan según su Estatuto, asumirá la plenitud de las competencias y de los recursos que en el régimen común correspondan a la Diputación Provincial.
- d) La Comunidad Autónoma se subrogará en las relaciones jurídicas que deriven de las actividades anteriores de la Diputación Provincial...>>.

⁴⁹⁴El artículo mencionado dijo textualmente que << una vez constituidos los órganos de autogobierno comunitario, quedarán disueltos de pleno derecho los órganos políticos de la Diputación provincial de Madrid, la cual cesará en sus funciones. La Comunidad de Madrid asumirá todas las competencias, medios y recursos que según la Ley correspondan a la Diputación provincial de Madrid, y se subrogará en las relaciones jurídicas que se deriven de las actividades desarrolladas por aquellas>>.

⁴⁹⁵Es el caso, por ejemplo, en el Estatuto de autonomía de Cantabria (art.32 y D.T.3º) de la Ley orgánica de 3 de diciembre 8/1981. La Disposición Transitoria de la misma dice textualmente lo siguiente: << a la entrada en vigor del presente Estatuto, la Diputación Provincial de Santander quedará integrada en la Comunidad Autónoma en los términos de lo dispuesto en el artículo 32 del presente Estatuto >>. En la misma dirección va el Estatuto de la Rioja en su artículo 14 y D.T 1º.

diferencia entre las Comunidades uniprovinciales y las otras que se forman de más de una provincia y la repercusión que eso tuvo y tiene sobre las competencias de las provincias⁴⁹⁶.

Entorno a las previsiones que hemos mencionado antes en los Estatutos de autonomía de las Comunidades uniprovinciales y en el artículo 9 de la Ley del Proceso Autonómico, en lo que se refiere a la sustitución de los órganos de representación y gobierno de las Diputaciones provinciales por los propios de la Comunidad, surgió el debate sobre la existencia o no de la provincia en este tipo de Comunidades, el ejercicio de las competencias de esta por parte de aquella, qué órgano o órganos de la Comunidad ejercen estas competencias en caso de que no vayan a ser delegadas a otras entidades locales?⁴⁹⁷. El análisis de las distintas interpretaciones para resolver estas cuestiones polémicas escapa del tema objeto de este estudio⁴⁹⁸, debido a ello

⁴⁹⁶La STC 32/1981, de 28 de julio dijo en este sentido: << Es necesario distinguir, sin embargo, de acuerdo con la Constitución y desde la perspectiva territorial, entre las Comunidades cuyo ámbito comprenda varias provincias y aquellas otras de carácter uniprovincial que puedan constituirse cuando se den los supuestos previstos en los artículos 143 y 144 de la Constitución. En el primer caso, de acuerdo con las ideas antes expuestas, parte de las competencias que hasta ese momento fueron de las provincias pasaron a ser funciones de la Comunidad a la que habrá también que atribuir, en consecuencia, por así decir, el ámbito de competencias de la entidad provincial. Esta resultará, por el contrario, potenciada en aquellos otros casos en que, bien por tener la provincia caracteres propios de la región histórica (art. 143) bien en virtud de una autorización especial de las Cortes (art. 144.a) una sola provincia se erija en Comunidad Autónoma, asumiendo así un superior nivel de autonomía, y estando en este caso confiando su gobierno e administración a la Comunidad, tal y como permite el artículo 141.2 de la Constitución>>, F.J. 3

⁴⁹⁷Resumiendo las diferentes opiniones sobre la cuestión, dijo B. COLOM PASTOR << así, mientras que para un sector doctrinal la provincia ha desaparecido sin más (Roca Roca, Santa María Pastor y Ortiz Díaz) o por integración en la Comunidad Autónoma (Parada Vázquez) o al ser sustituida o absorbida por la Comunidad Autónoma (López Rodó y Bocanegra Sierra), para otro sector, en cambio no desaparece la provincia, sino que en este caso, manteniendo su inicial estructura institucional, se transforma o se convierte en Comunidad al quedar sometida al régimen jurídico propio de éstas (Martínez López-Muñiz), se yuxtaponen con la Comunidad Autónoma (Entrena Cuesta) o las Comunidades suman a esta condición la de entidades locales (Luis Morell Ocaña)>>, en "Comunidades Autónomas uniprovinciales", en *La Provincia en el sistema constitucional*, op., cit., P. 224

⁴⁹⁸Como afirmó B. COLOM PASTOR, la cuestión de distribución de las competencias entre los órganos de la Comunidad Autónoma ha sido abordada en los acuerdos autonómicos concretamente en el punto 5.2. Dijo este autor analizando esta cuestión: << Estas cuestiones han sido ya abordadas en parte en los acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981, concretamente en el punto 5.2 in fine de los acuerdos político-administrativos con el siguiente tenor literal: "Una Ley de la asamblea determinará qué funciones de las diputaciones serán asumidas, según su naturaleza, por los distintos órganos de la Comunidad Autónoma" En el mismo queda determinado, por tanto, que el órgano que distribuirá las competencias será la asamblea legislativa de cada Comunidad>>, op., cit., P.226

no vamos a ir más lejos en esta cuestión.

La LBRL estableció que las Comunidades uniprovinciales y la Diputación foral de Navarra asumen las competencias, medios y recursos que, en el régimen ordinario, asumen las Diputaciones provinciales⁴⁹⁹.

Entre estas competencias de las Diputaciones asumidas, en el caso de las Comunidades uniprovinciales, por los órganos de la Comunidad Autónoma, hay que destacar aquí, sin duda, la competencia de las Diputaciones prevista en el artículo 36.2 de la LBRL de aprobar anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.

En cuanto al reparto de estas competencias otorgadas a las Diputaciones entre los órganos de la Comunidad Autónoma uniprovincial, COLOM PASTOR⁵⁰⁰, ve lógica la atribución de la mayoría de estas facultades y atribuciones a los órganos ejecutivos de la Comunidad que tienen a su disposición la potestad normativa.

Por su parte, el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, atribuye claramente en su artículo 8, en el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, la competencia prevista en el artículo 36.2, antes mencionado, a la Comunidad. Eso sí, sin precisar el órgano encargado, dentro del aparato administrativo de la misma, de llevarla a cabo.

Por lo cual, del contenido de este Real Decreto y del artículo 36.2 de la LBRL, no podemos deducir ninguna asignación de esta competencia a algún

⁴⁹⁹La LBRL en su artículo 40 dijo que: << Las Comunidades autónomas uniprovinciales y la Foral de Navarra asumen las competencias, medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las Diputaciones provinciales. Se exceptúa la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en los términos de su Estatuto propio>>.

⁵⁰⁰Dijo este autor que << dada la naturaleza eminentemente administrativa de las competencias de las Diputaciones parece lógico que la mayoría de éstas se atribuyan a los órganos ejecutivos de la Comunidad, en especial a los consejos de gobierno, a los que, según los Estatutos de autonomía les corresponde la potestad reglamentaria, el gobierno y la administración y en general la función ejecutiva de la Comunidad>>, B. COLOM PASTOR, "Comunidades Autónomas uniprovinciales", op., cit., P. 228

órgano concreto de la Comunidad uniprovincial. Tampoco podemos llegar a un resultado concreto, en este sentido, al volver a los Estatutos de autonomía⁵⁰¹.

La Comunidad puede repartir estas competencias entre los órganos legislativos y reglamentarios o asignarlas todas al órgano reglamentario como ha hecho la Comunidad de Madrid⁵⁰² que permitió, a través del Decreto 14/1983, de 16 de junio, al << Consejo de gobierno acumular las competencias del pleno de la Diputación y la de la Comisión de Gobierno>>.⁵⁰³ Entre ellas sin duda la competencia de aprobar el Plan Provincial de Obras y Servicio⁵⁰⁴.

2.3.2.1. La Comunidad de Madrid

La Comunidad de Madrid se caracteriza por ser la capital del Estado⁵⁰⁵

⁵⁰¹Como dijo el mismo autor antes citado, que << al convertirse en este caso las competencias de la provincia en propias de la Comunidad, es razonable que ésta pueda disponer sobre ellas y delegar o ceder parte de las mismas en los entes inferiores municipales, comárcales o en las áreas Metropolitanas>>, B. COLOM PASTOR, "Comunidades Autónomas uniprovinciales", op., cit., P. 229

⁵⁰²Las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de cooperación con las entidades locales <<están atribuidas a la Consejería de la Presidencia, Justicia e Interior, a través de la Dirección General de Cooperación con la Administración Local, a la que incumben las actuaciones generales proyectadas sobre las entidades locales, cualquiera que sea la perspectiva que se adopte, y sin perjuicio de las que por razones sectoriales, correspondan a otros centros directivos de forma específica>>, M. A. SUIDÁN FERNÁNDEZ "Comunidad Autónoma y entidades locales madrileñas; situación actual y expectativas en un entorno de modificación estatutaria", en *Reforma estatutaria y régimen local*, L. COSCULLUELA MONTANER y E. CARBONELL PORRAS (dirs), L. MEDINA ALCOZ (coord.), Ed. Civitas y Ministerio de Ciencia e Innovación, Pamplona, 2011, P. 243

⁵⁰³B. COLOM PASTOR, "Comunidades Autónomas uniprovinciales", op., cit., P. 229

⁵⁰⁴El artículo 129.3 establece con claridad que << El Programa (Regional de Inversiones y Servicios de Madrid) se aprobará por Decreto del Gobierno, previo conocimiento de la Asamblea de Madrid, y se publicará en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid>>.

⁵⁰⁵Art. 6 del Estatuto de la Comunidad.; La Ley 22/2006, de 4 de julio: Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid. Esta Ley, como se sabe, derogó el Texto Articulado de la Ley Especial para el municipio de Madrid, aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio. Esta última norma reguló, en su momento, un régimen especial para Madrid como capital del Estado y sede de sus instalaciones oficiales.

Esta Ley, fue objeto de varios estudios muy interesantes sobre el Régimen Especial de Madrid entre aquellos trabajos podemos citar aquí: L. MORELL OCAÑA: *Madrid: comentarios al articulado de la Ley de régimen especial y de capitalidad*, Ed. Civitas, Navarra, 2007.; *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, A. TRONCOSO REIGADA (dir.), Ed. Thomson Aranzadi, Navarra, 2006; M. A. SUIDÁN FERNÁNDEZ, "Comunidad Autónoma y entidades locales madrileñas; situación actual y

y debido al número muy elevado de su población se encuentra entre las grandes ciudades del País a las que se aplica un régimen especial previsto en el Título X de la LBRL⁵⁰⁶. Además de esto, la Comunidad de Madrid es una de las Comunidades uniprovincial del Estado⁵⁰⁷.

En lo que se refiere a esta última peculiaridad y que interesa aquí más, la Disposición Transitoria Cuarta del Estatuto de Autonomía de esta Comunidad en su punto segundo establece la disolución de los órganos políticos de la extinguida Diputación de Madrid afirmando que la Comunidad asumirá entonces todas las Competencias, medios y recursos de aquella⁵⁰⁸.

Dentro de las competencias mencionadas en esta Disposición Transitoria, nos encontramos la que tienen todas las Comunidades Autónomas uniprovinciales de aprobar un Plan Provincial de Obras y Servicios de competencia municipal.

La aprobación de este Plan es uno de los instrumento que la Ley pone a la disposición de la Comunidad Autónoma de Madrid en su calidad de Comunidad Autónoma uniprovincial para responder a la exigencia prevista en el artículo 31.2.b de la LBRL.

La Ley 2/2003 de Administración Local de la Comunidad de Madrid es muy clara en lo que se refiere a esta cuestión cuando reguló la cooperación

expectativas en un entorno de modificación estatutaria”, en *Reforma estatutaria y régimen local*, L. COSCULLUELA MONTANER y E. CARBONELL PORRAS (dirs), L. MEDINA ALCOZ (coord.), Ed. Civitas y Ministerio de Ciencia e Innovación, Pamplona, 2011, PP. 227 y ss.

⁵⁰⁶Este título, como se sabe, fue introducido por la Ley 57/2003 de 16 de diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (LMMGL).

Es interesante sobre esta cuestión, el trabajo de la profesora E. CARBONELL PORRAS: “Ámbito de aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población” en *El gobierno local estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, A. RUIZ OJEDA (coord.), op., cit., PP. 129 y ss.

⁵⁰⁷Art. 2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad.

⁵⁰⁸Esta Disposición Transitoria reza así << Una vez constituidos los órganos de autogobierno comunitario, quedarán disueltos de pleno derecho los órganos políticos de la Diputación Provincial de Madrid, la cual cesará en sus funciones. La Comunidad de Madrid asumirá todas las competencias, medios y recursos que según la Ley correspondan a la Diputación Provincial de Madrid, y se subrogará en las relaciones jurídicas que deriven de las actividades desarrolladas por aquella >>.

de la Comunidad de Madrid con sus ayuntamientos⁵⁰⁹.

La Sección 3ª del Capítulo III de la Ley de Administración Local regula lo que la Ley denomina el Régimen de cooperación. Esta cooperación se lleva a cabo a través de varios instrumentos, entre ellos, los planes o programas de inversiones, las subvenciones, celebración de convenios y la creación de consorcios⁵¹⁰.

2.3.2.1.1. La cooperación económica a través de los Programas de inversiones

Este tipo de cooperación⁵¹¹ encuentra su regulación en varios artículos de la Ley⁵¹². Según el artículo 128, este tipo de cooperación se lleva a cabo a través de la aprobación del Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid⁵¹³ (PRISMA) tarea ésta que corresponde a la Comunidad de Madrid como Comunidad uniprovincial.

La elaboración del Programa es función de los órganos de la Comunidad con competencias en relación con inversiones y servicios. En esta tarea participan las entidades interesadas enviando sus propuestas. La aportación del Estado dirigida a la cofinanciación de los PPOS se pone a la disposición de la Comunidad de Madrid donde forma parte de su aportación a la financiación del Programa.

⁵⁰⁹Esta Cooperación viene regulada en esta Ley en sus artículos 128 a 133. El artículo 132 en su punto primero establece lo siguiente: << Sobre la base de las necesidades de inversión en infraestructura y equipamiento local para la prestación de servicios de competencia municipal, correspondientes a las entidades locales, la Comunidad de Madrid formará anualmente el plan de obras y servicios de competencia municipal y una memoria justificativa de sus objetivos a efecto de su inclusión en el Programa de Cooperación Económica del Estado a las inversiones de las entidades locales de la Comunidad de Madrid>>.

⁵¹⁰Artículo 127 de la Ley mencionada

⁵¹¹Sobre la evolución histórica de los planes de inversiones de la Comunidad de Madrid, vid: *PRISMA (1997-2000) Metodología y Actuaciones*, libro publicado por la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Comunidad de Madrid, 1997, Madrid, PP. 33 y ss.

⁵¹²Esta cooperación ha sido regulada en los artículos 128 a 132 de la misma Ley

⁵¹³Es muy interesante sobre el PRISMA, el documento intitulado: *Manual de gestión del PRISMA (1997-2000)*, publicado por la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Comunidad de Madrid, 1997.

2.3.2.1.2. El Fondo Regional de Cooperación de Madrid

Según el artículo 133 de la Ley de Administración Local de la Comunidad de Madrid, el Fondo Regional de Cooperación de Madrid es un instrumento financiero para costear proyectos del PRISMA. Este fondo fue aprobado por la Ley 66/2003, de 22 de mayo, por el que se crea el Fondo Regional de la Cooperación Municipal de la Comunidad de Madrid.

El objetivo de este Fondo, según el artículo 2 de la mencionada Ley, es << sufragar determinados gastos corrientes, la instalación y el mantenimiento de infraestructuras, equipamientos y zonas verdes municipales ejecutadas por PRISMA>>.

2.3.3. El caso de Navarra

En general la peculiaridad⁵¹⁴ del régimen de Navarra viene fijado en los siguientes textos legales:

- Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841: en especial sus artículos 5, 6, 7 y 10
- Ley orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra 13/1982: sobre todo sus artículos 45 y 46, al prever que << las competencias que en las Comunidades pluriprovinciales corresponden a las Diputaciones son desempeñadas por la Diputación Foral>>.
- Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985. Según la Disposición Adicional Tercera 3º de la misma norma, esta Ley se aplicará en Navarra en todos sus aspectos que no se opongan al contenido del artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra

⁵¹⁴Sobre esta cuestión es interesante el trabajo *Derecho público foral de Navarra: el mejoramiento del fuero*, S. MARTÍN-RETORTILLO (dir.), Ed. Civitas, Madrid, 1990; M. M^a. RAZQUIN LIZARRAGA, "Comentando al art 40 de la LBRL", en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, op., cit., PP. 933 y ss.; El trabajo muy destacado de S. MARTÍN-RETORTILLO, en su libro *La provincia: pasado, presente y futuro*, op., cit., PP. 135 y ss.

artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra⁵¹⁵.

Lo que significa que la Diputación de Navarra tiene todas las competencias que se tienen atribuidas las Diputaciones provinciales como cualquier otra Comunidad Autónoma además de las funciones y atribuciones que la corresponden en su régimen especial de Diputación Foral previstas entre otras en las normas que se acaban de citar⁵¹⁶.

- La Comunidad de Navarra usando su competencia que la otorgó la Ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, aprobó la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, (Ley Foral de Administración Local de Navarra).

Esta peculiaridad en el régimen de Navarra, que acabamos de mencionar, y que hizo de Navarra una Comunidad Autónoma diferente del resto de las Comunidades Autónomas en varios aspectos entre ellos su organización, sus competencias y su relación con el Estado, hizo de ella, igualmente y por los mismos motivos, una Comunidad uniprovincial peculiar.

Esta peculiaridad frente al resto de las Comunidades uniprovinciales se concretiza más en lo que se refiere a los procesos de asimilación de las competencias de las Diputaciones por los órganos de las Comunidades debido, sobre todo, a que las: << competencias que se transmiten al órgano

⁵¹⁵La Disposición Adicional Tercera de la LBRL, mencionada arriba, dice lo siguiente: << La presente ley regirá en Navarra en lo que no se oponga al régimen que para su administración local establece el artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra>>.

⁵¹⁶La Diputación Foral de Navarra <<tiene todas las competencias que corresponden a las provincias además de las recogidas en el artículo 46 de la Ley de Amejoramiento, que establece que corresponden también las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada, de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto-ley Paccionada, de 4 de noviembre de 1925, y disposiciones complementarias y también las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las Provincias, conforme a la legislación básica del Estado>>, J. VICENTE MOROTE SARRIÓN, "Comentarios al artículo 40 de la LBRL", en *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, M. J. DOMINGO ZABALLOS (coord.), op., cit., P. 613 y 614

de gobierno de la Comunidad Foral va a ser mayor que el recibido por el resto de Comunidades uniprovinciales, dado que se han transmitido las competencias históricas que se recibieron... con la Ley Paccionada, de 16 de agosto de 1841>>.⁵¹⁷

Esta peculiaridad de Navarra se nota también en la redacción del artículo 40 de la LBRL que habla del resto de las Comunidades uniprovinciales como un conjunto y de la Diputación de Navarra como algo distinto o un caso particular⁵¹⁸.

A este proceso de asimilación de las Diputaciones por los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas Uniprovinciales, en el caso de Navarra, se refiere la Ley de Amejoramiento del Fuero en su artículo 46.1⁵¹⁹.

2.3.3.1. La Cooperación económica: los Planes de inversión⁵²⁰

Esta Comunidad reguló en la Ley de Administración Local de Navarra la cooperación económica de la Diputación Foral con las entidades locales radicadas en su territorio. La Diputación Foral confeccionará y financiará a cargo de sus presupuestos y con aportaciones de los municipios interesados planes de inversión local que permiten asegurar la prestación de los servicios

⁵¹⁷J. VICENTE MOROTE SARRIÓN, "Comentarios al artículo 40 de la LBRL", en *Comentarios a la LBRL*, op., cit., p. 614

⁵¹⁸Dice así el artículo 40: << Las Comunidades Autónomas uniprovinciales y Foral de Navarra asumen las competencias.... >>.

⁵¹⁹Este artículo dice textualmente:

<<En materia de administración local, corresponde a Navarra:

- a) Las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto-Ley Paccionada de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias.
- b) Las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las Provincias, conforme a la legislación básica del Estado>>.

⁵²⁰Sobre esta cuestión se puede consultar el trabajo de M. PULIDO QUECEDO, "La Comunidad Foral de Navarra: diez años de vigencia de la Ley de Régimen Local", en *La provincia en el estado de las autonomías*, op., cit., PP. 279 y ss.; *El derecho local de Navarra*, M. MARÍA RAZQUIN LIZARRAGA Y F. JAVIER ENÉRIZ OLAECHEA (dirs.), Ed. Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2005, PP. 231 y ss.

municipales de prestación obligatoria⁵²¹.

Dentro de esta política de cooperación económica instrumentada a través de los Planes de Inversiones, la Diputación Foral de Navarra ha venido aprobando los llamados Planes trienales de infraestructuras locales << para la dotación de los servicios públicos obligatorios que deben prestar con carácter de mínimo las Entidades locales de Navarra>>⁵²².

Estos Planes cubren en Navarra la misión que en el resto de las Diputaciones de régimen común llevan a cabo los PPOS previstos en el artículo 36 de LBRL⁵²³.

2.3.3.2 La Comisión Foral de Régimen Local

Creada por el artículo 64 de la Ley Foral de Administración Local (en adelante LFAL), su composición, funcionamiento y atribuciones vienen regulados en los artículos siguientes de la misma Ley.

La composición de la Comisión es de 14 miembros repartidos de manera igual entre la Diputación General y las entidades locales y desempeña funciones de carácter consultivo y deliberante. Entre sus funciones se destaca la elaboración de anteproyectos de leyes y decretos en materia presupuestaria, planes de infraestructura, de haciendas Locales y Ordenación

⁵²¹El artículo 61 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra, establece, bajo la Sección 2ª con título: Cooperación Económica: Planes de Inserción, lo siguiente: << 1. Como instrumento de cooperación económica con las entidades locales, el Gobierno de Navarra, en el marco de la correspondiente Ley Foral habilitadora, establecerá Planes de inversión que tendrán como finalidad principal garantizar la cobertura en todo el ámbito de la Comunidad Foral de los servicios municipales obligatorios. Este Plan podrá ser financiado por las entidades interesadas, por las aportaciones del Gobierno de Navarra y por aquellas otras que legamente procedan. 2. Las directrices generales del Plan, así como las líneas de programación y planificación corresponderán al Gobierno de Navarra, previa audiencia de la Comisión Foral de Régimen Local>>.

⁵²²A. Mª RUIZ DE APODACA ESPINOSA, "Relaciones de la administración de la Comunidad Foral de Navarra con las demás administraciones públicas", en *El gobierno y la administración de la Comunidad Foral de Navarra, comentarios a las Leyes Forales 14 y 15/2004, de 3 de diciembre*, J. ANTONIO RAZQUIN LIZARRAGA (dir.), Ed. Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2005, PP. 732 y 733

⁵²³M. PULIDO QUECEDO, "La Comunidad Foral de Navarra: diez años de vigencia de la Ley de Régimen Local", op., cit., P. 279.

del Territorio entre otras.

2.4. LA CREACIÓN DE NUEVOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN

La historia de la Cooperación Económica del Estado con las entidades locales dirigida, en la mayoría de los casos, a cofinanciar los PPOS ha sido una historia de ir y venir entre las estrategias de unificación y diversificación de la cooperación y siguiendo esta estrategia la aprobación del Real Decreto de 665/1990⁵²⁴ fue muy importante en este sentido.

Además del objetivo anunciado en la Exposición de Motivos de esta norma de diversificar la cooperación abriendo este instrumento de cooperación a nuevas líneas de actuación que se analizarán a continuación, el Real Decreto comentado tuvo un objetivo fundamental que consistía en la adaptación de las normas de regulación de este instrumento de cooperación con los cambios efectuados en la Administración Local por los Estatutos de Autonomía y por las Leyes Básicas del Estado regulando el régimen local en el ámbito nacional, especialmente la LBRL y el TRRL⁵²⁵. Igualmente, el Real Decreto tuvo otra razón para su aprobación, que consistía en cambiar la estrategia de una política que condujo, según la Exposición de Motivos⁵²⁶ del

⁵²⁴Un estudio muy interesante sobre la Cooperación Económica prevista en esta norma se puede consultar en el Trabajo de M. BASSOLS COMA, "Las diputaciones provinciales a los diez años de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local", op., cit., PP. 448 y ss.; Es interesante igualmente sobre este tema el libro publicado por el Banco de Crédito Local intitulado: *Cooperación económica local del Estado*, colección textos legales², Ed. INAP, agosto 1990, Madrid.

⁵²⁵Según el mismo Real Decreto, <<la actual normativa reguladora de la cooperación, que data del periodo 1978- 1981, presenta algunas insuficiencias para su aplicación por los cambios estructurales que ha supuesto la consolidación del Estado de las Autonomías, con el consiguiente reparto competencial entre las distintas Administraciones, así como por la modificación que supone en la configuración del régimen jurídico de la Administración Local la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local>>.

⁵²⁶Así expresa el Preámbulo de esta norma explicando los motivos que condujeron a la aprobación de la nueva regulación de la cooperación: <<Aquellos cambios estructurales así como las disfunciones y desequilibrios producidos por la regulación vigente, cuyo sistema de financiación a inducido a un endeudamiento creciente de las diputaciones provinciales ubicadas en las zonas más deprimidas, poniendo en peligro su viabilidad financiera, hacer necesario el establecer una nueva normativa de la cooperación económica del Estado con las entidades locales>>.

mismo Real Decreto, a un endeudamiento creciente de las Diputaciones provinciales.

Así, el Real Decreto 665/1990, puso fin a dos tipos de planes de cooperación que empezaron a funcionar a finales de los años setenta y principios de los años ochenta. Se trata de los Planes de actuación en las Comarcas de Acción Especial y los planes para subvencionar inversiones de carácter cultural a los que hemos referido anteriormente.

Sin embargo, el Real Decreto 665/1990, al acabar con esta estrategia de diversificación de la cooperación, inició otra política también de diversificación de la cooperación al margen de los PPOS orientada a alcanzar otros objetivos⁵²⁷.

Además de la fórmula tradicional de los PPOS, el Real Decreto contemplaba otras dos fórmulas de financiación dirigidas a las corporaciones locales y que analizaremos en seguida. Estas dos fórmulas que son los Programas de Acción Especial y los Programas Sectoriales, los cuales constituyeron la novedad⁵²⁸ más importante de esta norma.

2.4.1. Programas de Acción Especial

Los Planes de Acción Especial consisten en una línea de ayudas aprobada dentro del Programa de Cooperación Económica Local del Estado pero se otorgaba al margen del Programa de PPOS. El objetivo de estos Planes fue el de corregir algunos desequilibrios intermunicipales derribados de circunstancias socioeconómicas y territoriales que determinan un bajo

⁵²⁷Dijo la misma norma en su Exposición de Motivos que << la presente norma reordena los instrumentos de la Cooperación Económica con las Entidades locales, ajustándola a la Ley de Bases de Régimen local (citada) y la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; afianza la especialización de dichos instrumentos, creando al efecto tres secciones: general, especial y sectorial>>.

⁵²⁸M. BASSOLS COMA, op., cit., P. 454.

nivel de vida.⁵²⁹

Los Programas de Acción Especial tuvieron como objetivo principal la prestación de los servicios obligatorios municipales; pero, también, pueden afectar a todo tipo de proyectos que contribuyan a paliar el aislamiento y retraso de la zona objeto de las actuaciones⁵³⁰.

La zona de actuación en este tipo de programas tenía que ser una zona delimitada previamente y abarca al menos tres municipios y una población superior a 5000 habitantes, teniendo en cuenta los objetivos de la intervención y según los criterios establecidos en la norma de regulación.

La iniciativa para la formación de una propuesta de actuación puede salir del Gobierno o de la Diputación interesada que le corresponderá, con la participación de los Municipios y demás entidades afectadas, la elaboración y tramitación de las propuestas de actuación.

Los proyectos financiados en este instrumento de cooperación han priorizado la financiación de las obras de construcción de vías de comunicación, equipamientos y infraestructuras de competencia local y los servicios obligatorios municipales.⁵³¹ La iniciativa de este tipo de programas puede salir del Gobierno como de las Diputaciones Provinciales⁵³². Pero son las Diputaciones provinciales con la ayuda de los Municipios y los entes

⁵²⁹Es interesante sobre el tema la Memoria de la Dirección General de la Acción Económica Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas para el año 1994 bajo el título: Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales, P. 110

⁵³⁰Art.22.1 del Decreto mencionado. Según M^a T. CARBALLEIRA RIVERA, << La Sección Especial del PCELE (Programa de Cooperación Económica Local del Estado) está destinada a la financiación de los Planes de Acción Especial de la Diputación. Su cometido es corregir los desequilibrios intermunicipales ocasionados por circunstancias socioeconómicas y territoriales determinantes de un bajo nivel de calidad de vida. El ámbito de actuación de los programas de acción especial será como mínimo de tres municipios y una población superior a 5.000 habitantes. >>, *La provincia en el sistema autonómico español*, op., cit., PP. 243 y 244.

⁵³¹Según la Memoria de la Dirección General de La Acción Económica Territorial del año 1994, la Acción Especial va << dirigida a la financiación de programas de inversiones en los territorios menos favorecidos que, a su vez, suelen ser los menos integrados en los ejes de actividad económica>>, cit., P. 89.

⁵³²Art.20 del Real Decreto.

locales los que tenían la facultad de elaborar las propuestas de dichos proyectos⁵³³.

Esta Sección de financiación viene como una medida, cuyo fin es contribuir a corregir los desequilibrios intermunicipales en ámbitos provinciales o insulares e interprovinciales.

A fin de alcanzar dicho objetivo, el Real Decreto precisa tres condiciones a tener en cuenta a la hora de determinar las áreas de actuación del Programa: Aquellas condiciones, según el artículo 21 del mismo Decreto⁵³⁴, son los siguientes en relación con la media nacional:

- Baja calidad en lo que se refiere al nivel de vida debido a una deficiencia en servicios y equipamientos
- Una capacidad económica y financiera muy limitada de los municipios afectados reflejada en los presupuestos y otros indicadores
- Situación socioeconómica muy grave valorada según factores establecidos como son el nivel de empleo, envejecimiento de la población y su densidad...

2.4.1.1. Tramitación y aprobación de los proyectos de Acción Especial

Como se mencionó antes, la competencia de aprobación de la propuesta del proyecto de Acción Especial era del Pleno de la Diputación u órgano competente de la entidad o entidades afectadas en los demás

⁵³³Art. 21 del Real Decreto.

⁵³⁴Estas condiciones, según el texto del artículo citado, son:

- a) <<Baja calidad en el nivel de vida por carencias en servicios y equipamientos, determinada a través de un indicador obtenido por integración de los variables de la Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local.
- b) Reducida capacidad económica y financiera de los municipios afectados apreciada por el análisis conjunto de sus presupuestos generales y otros indicadores de renta municipal.
- c) Grave situación socioeconómica medida a través de indicadores de nivel de empleo, envejecimiento y densidad de la población. El área de actuación de cada programa tiene que afectar al menos tres municipios y una población superior a 5.000 habitantes según el artículo 19. También, la selección de las zonas de actuación tendrá en cuenta criterios como "la condición periférica o insular">>.

supuestos y se hacía según el procedimiento previsto en el artículo 7 del mismo Real Decreto para los Planes Provinciales.

Después de su aprobación, la propuesta del proyecto se tramitaba por el mismo órgano al Ministerio de Administraciones Públicas, quien controlaba su correcta tramitación y el cumplimiento de los criterios y condiciones previstos en el artículo 25, antes de elevar al Gobierno la propuesta de declaración de los Programas de Acción Especial para la zona y de la aprobación de la correspondiente cooperación financiera previo informe preceptivo de la Comisión Nacional de Administración Local.

2.4.1.2. La participación del Estado

El artículo 26 determinaba la aportación del Estado a los Programas de Acción Especial, que puede alcanzar los 75% en algunos casos especiales contemplados en el mismo artículo, a propuesta de la Comisión Nacional de Administración Local, como por ejemplo los proyectos de carácter asociativo supramunicipal y las que contemplan la incorporación o fusión de municipios.

Las entidades locales receptoras de la ayuda estatal tenían la obligación de aportar un mínimo de 3% del total del presupuesto del proyecto o servicio financiado⁵³⁵. También dichas entidades tenían la posibilidad de acudir a otras instituciones o entidades financieras para financiar el resto del presupuesto del proyecto: por ejemplo recibir aportaciones de los Fondos Estructurales comunitarias, también pueden recibir ayudas de las Comunidades Autónomas.

2.4.2. Programas Sectoriales

Esta Sección ha sido creada para llevar a cabo programas <<encaminados a la implantación o prestación selectiva de determinados servicios y obras de competencia local que contribuyan en una más

⁵³⁵Art.26 del Real Decreto.

equilibrada calidad de vida intermunicipal en las provincias e islas>>⁵³⁶. Dichos proyectos formaban parte de la estrategia aplicada en su momento y que consistía en la diversificación de la cooperación a fin de atender necesidades especiales y prestar servicios desatendidos o proyectos particulares que participan en el bienestar general y el desarrollo económico y social de la zona afectada. Los programas de esta Sección se orientaron especialmente hacia proyectos de construcción y mantenimiento de la red viaria y la extinción de incendios⁵³⁷

Los criterios específicos en base de los cuales se decidía la intervención <<se determinarán por el Gobierno en cada supuesto específico a propuesta del Ministerio para las Administraciones Públicas después de un informe preceptivo de la Comisión Nacional de Administración Local>>⁵³⁸.

A diferencia de lo que establecía el Real Decreto en el caso de los Programas Especiales, la intervención del Gobierno para la participación en la financiación de los proyectos sectoriales se decidía en base a factores y condiciones establecidos específicamente. El Gobierno decidía sobre su participación en la financiación de los mencionados proyectos tras analizar los criterios establecidos como condición a una posible participación estatal en la financiación. Unos criterios que elabora el Ministerio de las Administraciones Públicas a propuesta de la Comisión Nacional de Administración Local. Como establecía el artículo 29.2, la tramitación, gestión y seguimiento de estos proyectos se efectuará según su normativa específica y, subsidiariamente, por lo dispuesto en el capítulo II de este Real Decreto.

No hay que olvidar subrayar aquí, que el Real Decreto 1328 /1997,

⁵³⁶Art.28 del mismo Real Decreto.

⁵³⁷Vid sobre ello: el Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales del año 1994, publicado por la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), Colección Memorias y Estudios, Madrid, P. 89

⁵³⁸Art. 29.1 de la norma

derogó a esta normativa, criticó en su Exposición de Motivos la forma de selección de Programas Sectoriales por haber contribuido a dotar de rigidez al sistema de tramitación, aprobación y gestión de la cooperación del Estado con las Entidades Locales.

2.5. ELIMINACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN ESPECIAL Y PROGRAMAS SECTORIALES: LA UNIFICACIÓN DE LAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA

Esta reforma se llevó a cabo a través de la aprobación del Real Decreto 1328/1997 regulando la Cooperación Económica del Estado a las Inversiones de las entidades locales que derogó la normativa anterior. Este cambio en la regulación de la Cooperación Económica del Estado con las corporaciones locales ⁵³⁹tuvo su justificación en la voluntad del Gobierno de unir todas las líneas de ayuda incluidas en este instrumento de cooperación y acabar con la política anterior que consistía en la diversificación de la Cooperación a través de la financiación de diversos programas de actuación.

La normativa anterior tenía un aspecto negativo relacionado con la estrategia de diversificación destacada y que la nueva regulación pretende corregir. Se trata de dotar a las Diputaciones provinciales de la mayor flexibilidad posible a la hora de planificar sus inversiones, teniendo en cuenta la rigidez del sistema de cooperación, ocasionado por la introducción de varias líneas de ayuda cada una con un proceso de elaboración y aprobación distinto y criterios específicos para su financiación⁵⁴⁰.

Aquellas complicaciones llevaron, entre otros motivos, a reformar el Real Decreto 665/1990 para corregir las dificultades detectadas tanto en las complicaciones atribuidas a los procedimientos de aprobación y ejecución de

⁵³⁹Más detalle sobre la regulación de los PPOS en esta norma, se puede consultar en *El Nuevo régimen local*, Tomo I, 4ª Ed. El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 2001, PP. 550 y ss.

⁵⁴⁰Según el Preámbulo de este Real Decreto: Así que <<después de seis años de aplicación de este Real Decreto se puede concluir que se han corregido la mayor parte de los desequilibrios intermunicipales, relativos a la dotación de infraestructura y equipamiento local>>.

los PPOS como en la estrategia de diversificación de la cooperación. Esta reforma de la Cooperación Económica se llevó a cabo a través de la aprobación del Real Decreto comentado derogando la normativa anterior.

Debido a todo ello, la nueva normativa contemplaba la desaparición de las dos secciones anteriores: programas de Acción Especial y Programas Sectoriales que causaron la mencionada rigidez⁵⁴¹. También se preveía el incremento de las aportaciones del Estado a los proyectos de cooperación local y la simplificación de los trámites a través de la supresión de varias etapas innecesarias⁵⁴².

Ahora, y después de destacar los motivos de aprobación de la nueva regulación de los Planes Provinciales mencionados en la Exposición de Motivos del Real Decreto 1328/1997, se puede resaltar aquí que el principal motivo de aquella regulación se basaba en que la normativa anterior había alcanzado su objetivo principal que consistía en corregir la mayor parte de los desequilibrios intermunicipales, por lo que la diversificación de la cooperación ya no tenía sentido⁵⁴³.

Esta norma contiene una regulación detallada sobre los objetivos, las líneas de actuación y el procedimiento de elaboración, aprobación y ejecución de los PPOS. Además, el Real Decreto reguló por vez primera de manera más detallada la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos

⁵⁴¹Manteniendo, eso sí, los programas de carácter plurianual aprobados durante la vigencia de la normativa derogada especialmente los programas de la Acción Especial y Programas Operativos Comunitarios.

⁵⁴²Según el informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales del año 1998, uno de los objetivos de la aprobación de la nueva regulación de la Cooperación Económica Local del Estado es el de dotar << de una mayor flexibilidad a las Diputaciones Provinciales en la planificación de sus inversiones al instrumentarse la Cooperación Económica Local del Estado a través de un plan único, denominado Plan Provincial o Insular de Cooperación, que integra los anteriores planes generales de Obras y Servicios y sectoriales de Red Viaria Local>>, publicado por la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, MAP, Madrid, 1998, P. 167.

⁵⁴³Esta afirmación no es del todo cierta como ha destacado M. CORCHO BRAGADO⁵⁴³. Este autor afirmó que los desequilibrios intermunicipales siguen existiendo todavía por lo que la eliminación de las mencionadas líneas de ayuda de la normativa anterior no tiene fundamento al menos en lo que se refiere a este aspecto.

Locales (en adelante, EIEL). En las siguientes líneas analizaremos esta EIEL antes de subrayar aspectos reformados en el Real Decreto en lo que se refiere al proceso de realización de los PPOS.

2.5.1. Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales

La elaboración de la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos locales se inició en el año 1985⁵⁴⁴.

La EIEL consiste en la elaboración de un inventario o un banco de datos a nivel nacional que refleja todas las dotaciones y carencias en materia de infraestructuras y equipamientos locales y el objetivo de la elaboración de la misma es el <<análisis y valoración de las necesidades de dotaciones locales a efectos de la cooperación económica local del Estado>>⁵⁴⁵.

Los datos sobre los que se base la EIEL se recogen en las prescripciones técnicas que elabora una Comisión mixta formada por expertos que representan la Dirección General para la Administración Local y la asociación de entidades de ámbito estatal con mayor implantación, que es la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante, FEMP).

La actualización de la Encuesta tendrá lugar cada cinco años y será el Ministerio de Administraciones Públicas el órgano encargado de comunicar a las Diputaciones Provinciales, a la Generalidad de Cataluña y a las Comunidades Autónomas uniprovinciales la fecha de comienzo de los trabajos de actualización de los datos, la fecha de finalización y entrega de los

⁵⁴⁴Según la Memoria del Ministerio de Administraciones Públicas para el año 1995 el inicio de preparación de esta Encuesta se data de 1985. Dijo este informe textualmente: << Históricamente la primera encuesta se realizó en el año 1985, recogándose información de los municipios menores de 20.000 habitantes, excepto en el País Vasco, al que, en la fase siguiente se unió Navarra, al no estar incluidas estas Comunidades Autonómicas en la Cooperación Económica local del Estado>>, Explotación de la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales, año 1995, Ministerio de Administraciones Públicas, P. 7. Sobre la finalidad de esta encuesta cuando se inició en el año 1985 y sobre los pasos seguidos para la realización de la misma, se puede consultar la Memoria de Cooperación local publicada por la Dirección General de Cooperación Local dependiente del Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, PP. 97 y ss.

⁵⁴⁵Art.3.1 del Real Decreto 1328/1997

mismos⁵⁴⁶.

Dichas entidades serán responsables en lo que se refiere a los trabajos de campo para la recogida de la información, de la grabación y validación informática de los datos, así como la finalidad de éstos⁵⁴⁷.

No obstante, hay que tener en cuenta que la redacción de la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales es un proceso difícil y costoso que necesita una supervisión por parte del Ministerio a través de la Dirección General de Cooperación Local a fin de alcanzar los objetivos previstos, que no son otros que un mejor aprovechamiento de la mencionada Encuesta en <<el análisis y valoración de las carencias y necesidades relativos a las inversiones objeto de la cooperación, para la elaboración de los Planes Provinciales>>.

El Ministerio de Administraciones Públicas supervisa y coordina las actividades, los estudios y trabajos de preparación y elaboración de la EIEL. El Ministerio, además, colabora económica y técnicamente en los esfuerzos de la realización de la Encuesta y el fomento de su ampliación a otras entidades locales y en la explotación de sus resultados⁵⁴⁸.

La elaboración de la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales, requiere la colaboración muy estrecha entre la Administración Central y las Diputaciones Provinciales⁵⁴⁹. Ello obliga a garantizar la

⁵⁴⁶Orden de 7 de mayo, art.3.3 de desarrollo y aplicación del Real Decreto 1328/10997

⁵⁴⁷Art.3.4 de la Orden de 7 de mayo

⁵⁴⁸M. CORCHO BRAGADO destacó el esfuerzo llevado a cabo por el Ministerio de Administraciones Públicas en la realización y aprovechamiento de la EIEL cuando dijo que <<las Diputaciones Provinciales no están solas a estas fines, pues, el Ministerio de Administraciones Publicas tiene encomendado el seguimiento de dichas tareas y, además, la colaboración económica, el asesoramiento técnico... y el fomento de su ampliación a otras entidades>>, M. CORCHO BRAGADO, op., cit., P. 2314

⁵⁴⁹M. BASSOLS COMA, critica la falta de aprovechamiento de esta Encuesta para otros tipos de planificación en el ámbito de cada provincia y que teniendo en cuenta el proceso difícil y costoso de su elaboración ésta agota su función << en el ámbito de la cooperación económico financiera con el Estado, sin que tengan posteriormente relevancia para la política estatal de infraestructuras o bien para los instrumentos de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónoma>>, “Las diputaciones provinciales a los diez años de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local”, op., cit., P.449

explotación y aprovechamiento de dicha Encuesta para su objetivo final, que no es otro que <<el análisis y valoración de las necesidades de dotaciones locales a efectos de la Cooperación Económica local del Estado>>⁵⁵⁰.

Para asegurar este resultado, el artículo 5.a) de la Orden de 7 de mayo, afirma que en la memoria justificativa, prevista en el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, <<se indicará... que el plan ha sido elaborado teniendo en cuenta la información suministrada por la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos locales, según su actualización>>.

2.5.2. Distribución territorial de las subvenciones

El artículo 4 del Real Decreto analizado, precisó que <<para la determinación de la distribución territorial de las subvenciones se tendrán en cuenta tanto las necesidades de infraestructura y Equipamiento Local, como la capacidad financiera de las haciendas correspondientes y otros factores que indiquen el nivel socioeconómico territorial y el resultado de la cooperación estatal precedente>>.

La importancia de estos indicadores y el valor que se asignará a cada uno de ellos para una mejor distribución de dichas subvenciones será competencia del Ministerio de Administraciones Públicas, según el artículo 4.2⁵⁵¹.

La Dirección General de Régimen Jurídico y Económico Territorial, llevando acabo aquella tarea, preparó por el año 1998 un documento, de fecha de 2 de septiembre de 1997, que determinó los valores que corresponden a cada uno de los criterios mencionados antes⁵⁵².

⁵⁵⁰Art. 3.1 del Real Decreto 1328/1997

⁵⁵¹Dijo este artículo en este sentido que : <<El Ministerio de Administraciones Públicas, de acuerdo con los criterios contenidos en el apartado anterior, determinará los correspondientes indicadores y su ponderación, que serán previamente informados por la Comisión Nacional de Administración Local>>.

⁵⁵²Estos criterios se detallaban en el documento mencionado de la siguiente manera: <<así en la página 4 de este último documento, y en lo que respecta al primero de los criterios “necesidades de

La distribución territorial de las subvenciones estatales en esta materia es una facultad del Ministerio de Administraciones Públicas, que lo hará según las condiciones y criterios antes mencionados y en base al porcentaje que le corresponderá a cada localidad como resultado de la aplicación de los valores asignados en aplicación de cada uno de dichos criterios⁵⁵³.

2.5.3. Tramitación de la solicitud de subvención

Hemos analizado antes el proceso de elaboración, aprobación y ejecución de los Planes Provinciales y proyectos locales cofinanciados por el Estado en su programa de cooperación Económica local.

Aprovechando que el proceso en el nuevo Real Decreto era casi el mismo que en el Real Decreto analizado antes, vamos a subrayar aquí la documentación que tenían que preparar las Diputaciones y otras entidades solicitantes de las subvenciones y que debía tener en cuenta la entidad que aspira a una subvención de este tipo⁵⁵⁴. Esta documentación, que compone el Plan Provincial por el que se solicita una subvención estatal⁵⁵⁵, ha sido

infraestructura y equipamiento, se toma como indicador el índice de infraestructuras básicas, al cual se le asigna un coeficiente de 0,10; cuya fuente de información, según anexo de dicho documento, es la recogida en la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales, relativa a la situación de los siguientes servicios o equipamientos locales básicos: abastecimiento de agua, alcantarillado, pavimentación de vías urbanas, alumbrado público y depuración de aguas residuales, siendo la fuente correspondiente el Propio Ministerio de Administraciones Públicas. Para el segundo de los criterios, capacidad financiera de las haciendas locales, el indicador son los presupuestos municipales, considerando los iniciales, siendo su coeficiente el 0,05, aplicándose inversamente proporcionales. El tercero, factores socioeconómicos territoriales, los indicadores que contempla son: población, con un coeficiente 0,30; superficie, 0,10; carreteras provinciales, 0,25; núcleos de población, 0,10; y paro, 0,03. El cuarto, y último, cooperación estatal precedente, tiene como indicadores la asignación en el año anterior, 0,04 y el nivel de ejecución, 0,30, como coeficientes>>, M. CORCHO BRAGADO, op., cit., P.2317.

⁵⁵³Art.4.4

⁵⁵⁴Esta documentación la encontramos enumerada en la Orden de 7 de mayo de 1998 del Ministerio de las Administraciones Públicas de aplicación y desarrollo del Real Decreto 1328/1997.

⁵⁵⁵Dichos documentos son: Primero: 1) Una memoria en la que se analiza el proyecto destacando los objetivos y los criterios de distribución de fondos precisando también la manera en que los ayuntamientos han participado en la elaboración del plan llevando a la practica con ello el apartado 2.a del artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. La memoria del Plan tiene que incluir una mención que afirma que dicho Plan ha sido elaborado <<teniendo en cuenta la información suministrada por la Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Locales según

enumerada en el artículo 5 de esta norma.

Una de las novedades del nuevo Real Decreto era la agilización de la tramitación y gestión de las subvenciones de los Planes Provinciales, como se había mencionado antes. En este sentido, la Orden de 7 de mayo de desarrollo y aplicación del Decreto analizado, en su artículo 4, preveía la asignación de un número de identificación y un código de referencia a cada proyecto de los Planes. Dichos proyectos se debían agrupar en los tres clases de inversiones previstos en el artículo 2 del Real Decreto apartado 1.

En este sentido, y en caso de que el municipio tenga más de dos núcleos de población, se debe identificar el proyecto u obra que realizará en algunos de aquellos núcleos con la expresión del núcleo afectado junto con el nombre del proyecto a fin de facilitar su localización.

También, para facilitar la gestión y tramitación de las subvenciones de los Planes Provinciales, la Orden de 7 de mayo establecía que los códigos de referencia y los números de identificación de cada proyecto se deben mantenerlos sin alteración alguna en todos los documentos relativos al mismo proyecto evitando así cualquier confusión que pueda retrasar o complicar su tramitación⁵⁵⁶.

Por último, hay que destacar aquí el incremento de la participación del Estado en la financiación de los proyectos y obras de los Planes Provinciales.

su última actualización>>; 2) <<Certificación de la relación de obra de los planes provinciales e insulares de cooperación>>, 3) Y en el caso del plan complementario, también certificado de relación de proyectos de obra del mismo. Segundo: junto con la documentación mencionada antes, las Diputaciones y otras entidades locales competentes deben enviar a la Dirección correspondiente del Ministerio de Administraciones Públicas un expediente formado por los siguientes documentos:

1. Certificado del acuerdo de aprobación definitiva del Plan
2. Certificado que acredita la publicación del acuerdo de aprobación inicial en el "Boletín Oficial de la Provincial
3. Informe del Delegado del Gobierno
4. Informe de la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con corporaciones locales.

⁵⁵⁶Art. 4.7

Un incremento que, según la Expresión de Motivos del analizado Real Decreto, se debía a dos motivos principales:

Por una parte, acercar la participación del Estado en la financiación de aquellos proyectos a los porcentajes de participación previstos en los Programas Operativos financiados por la Unión Europea. Y por otra, tener en cuenta el déficit financiero y el estado de fuerte endeudamiento en que se encontraban la mayor parte de los ayuntamientos y otras entidades locales del País. Debido a ello, la mayoría de las entidades locales beneficiarias de la subvención estatal encontraban serias dificultades a la hora de completar la financiación ofrecida por el Estado.

Así que dicha participación alcanzaría a partir de la entrada en vigor de esta norma el 50% en el caso de la realización de obras y servicios de carácter obligatorio (los del Art. 26 de la LBRL). En la normativa derogada aquella participación alcanzaba solamente el 35% del coste de la obra o servicio, Mientras que en el caso de la financiación del resto de las obras y servicios previstos en el Art. 25 de la LBRL, la participación estatal podía alcanzar el 40% del coste del proyecto. Una participación que alcanzaba solamente el 25%.

2.6. LOS PLANES SINGULARES: VUELTA A LA DIVERSIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN Y EL FIN DEL MONOPOLIO DE LAS DIPUTACIONES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE ESTE INSTRUMENTO DE COOPERACIÓN

Sin duda alguna, la novedad más importante del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, comparándolo con la normativa anterior, ha sido la creación de una nueva línea de ayudas dirigida a financiar proyectos singulares de desarrollo local y urbano. Pero también, la nueva normativa trató con más detalle otros aspectos que el Real Decreto 1328/1997 regulaba muy brevemente, como es el caso, por ejemplo, de las ayudas destinadas a la cofinanciación de intervenciones comunitarias, agilización de la tramitación de solicitud de gestión de subvenciones estatales y también la regulación detallada sobre la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales que

encontramos en la Orden APU/126/2004 del Ministerio de Administraciones Públicas de fecha del 23 de enero de desarrollo y aplicación del Real Decreto analizado.

Vamos a analizar el Real Decreto 835/2003⁵⁵⁷ haciendo hincapié sobre los cambios introducidos en esta nueva normativa en comparación con la regulación anterior, que hemos visto antes en el Real Decreto 1328/1997 derogado por ésta.

Primero, analizaremos muy brevemente, la regulación de las ayudas dirigidas a la cofinanciación de las intervenciones comunitarias y la realización y actualización de la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales antes de estudiar los Proyectos Singulares de desarrollo local y urbano.

2.6.1. La Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales (EIEL) y su actualización

En el Real Decreto 1328/1997 y la Orden de aplicación de 7 de mayo de 1998 del Ministerio de Administraciones Públicas, se hablaba de la formación de una Comisión que se encargará de la preparación de las “prescripciones técnicas” que se tendrán en cuenta a la hora de recoger los

⁵⁵⁷El Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, y su Orden de desarrollo y aplicación, APU/126/2004, sufrieron una modificación parcial en el año 2005 introducido por el Real Decreto 1263/2005 de 21 de octubre y su Orden de desarrollo APU/293/2006, de 31 de enero. Esta modificación parcial, como lo veremos más tarde, y según la Exposición de Motivos de la misma Orden 293/2006, tiene como objetivo <<abrir dos nuevas líneas de ayuda para cofinanciar proyectos de modernización administrativa local y proyectos de participación de la sociedad civil>>. La modificación, que afectó las líneas de actuación de esta política de cooperación, anuló la última línea de ayudas dentro de los objetivos de la cooperación establecidos en el artículo 1 del Real Decreto 835/2003, dirigida a <<fomentar el desarrollo local e urbano promovida por las Entidades Locales a través de la ejecución de proyectos singulares>>. Así que el artículo 1 anuló los proyectos singulares e introdujo dos nuevas líneas de ayuda, que son las mencionadas antes.

Sobre la regulación de la Cooperación Económica del Estado con las entidades locales en este Real Decreto vid, S. ARNAL SURIA y J. M^a. GONZALEZ PUEYO, *Comentarios al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, comentarios al artículo 147*, Ed. El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 2005, PP. 898 y 899; es igualmente interesante consultar el libro MEMENTO PRÁCTICO: Administraciones locales 2009-2010 Ed. Francis Lefebvre, Madrid, 2009, PP. 618 y ss.; M. CEBRIÁN ABELLÁN, *Las relaciones de los entes locales con otras entidades públicas*, Ed. Bayer Hnos, Barcelona, 2005, PP. 382 y ss.

datos de la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales. El artículo 5.2 de la Orden de 7 de mayo 1998, decía que aquella Comisión estará <<compuesta por expertos, representantes de la Dirección General para la Administración Local y la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación>>.

Ahora nos encontramos con que la nueva Orden APU126/2004 de 23 de enero, optó por cambiar la composición dejando la posibilidad a las Comunidades Autónomas de formar parte de la mencionada Comisión. Algo que, sin duda alguna, es debido a la aportación trascendental que podrían realizar, en los trabajos de elaboración de la Encuesta, las Comunidades Autónomas no solamente por los datos muy importantes que pueden aportar en esta materia y la experiencia y conocimiento del terreno, sino también su papel como entidades intermediarias muy cercanas a las entidades locales.

El artículo 2.2⁵⁵⁸ de dicha Orden establecía que podrán formar parte del grupo de trabajo mencionado funcionarios del Estado, especialmente de la Dirección General para la Administración Local, de las CC.AA y de las entidades locales encargadas de la elaboración de la Encuesta.

En el número 4 del mismo artículo, se determina claramente la tarea asignada a este grupo de trabajo, que consiste en determinar, entre otras cosas, <<los contenidos mínimos de la encuesta, las prescripciones técnicas del modelo de datos, el cuestionario y Manual para la recogida de la información de campo: definirá la información cartográfica, las validaciones y normas para la remisión de los datos. Asimismo establecerá la periodicidad de actualización y mantenimiento de la Encuesta>>.

Corresponde a la Dirección General de Administración Local

⁵⁵⁸Dijo este artículo que <<podrán formar parte del citado grupo de trabajo (Comisión), funcionarios de la Dirección General para la Administración Local, representantes de las corporaciones locales elaboradoras de la Encuesta, representantes de las Comunidades Autónomas y, en su caso, técnicos de Instituciones relacionadas con la Encuesta>>.

determinar la fecha de iniciación de los trabajos y la fecha para terminarlos y la entrega de la información. También será ella a quién le corresponde la prestación de asesoramiento técnico y elaboración técnica para llevar a cabo aquellos trabajos.

La Orden de Aplicación no decía nada sobre la manera de prestar esta colaboración económica ni en que consiste exactamente. Estas normas no precisan si la mencionada colaboración económica se prestará directamente y de modo independiente de las líneas de ayudas previstas en el Real Decreto, o se canaliza a través de alguna de las intervenciones previstas en el mismo. Tampoco se decía nada sobre el destinatario de aquella colaboración: si son las entidades encargadas de la elaboración de la Encuesta o el Grupo de trabajo o ambos a la vez.

Pero sí sabemos que la Dirección General de Administración Local, como entidad coordinadora, puede realizar comprobaciones sobre el terreno a fin de determinar la calidad de la información. También se responsabiliza a las entidades elaboradoras de la EIEL de la recogida, grabación y validación de la información. Todo esto era aplicable solamente en el caso de que la Dirección General de Administración Local lo lleve a cabo dentro de sus facultades de justificación del gasto público, pues, de lo contrario sería un atentado grave contra la autonomía de estas entidades locales constitucionalmente garantizada.

2.6.2. Cofinanciación de proyectos comunitarios

El Real Decreto 665/1990, reguló por primera vez la cofinanciación de los Planes Provinciales procedente de aportaciones comunitarias en un intento de coordinar las distintas fuentes de financiación que intervienen en los proyectos de obras y servicios locales⁵⁵⁹.

⁵⁵⁹En su artículo 6.2 y 3 dijo el Real Decreto que <<con independencia de las subvenciones reguladas en este Real Decreto, los Planes Provinciales de cooperación podrán recibir aportaciones de los fondos Estructurales Comunitarios, en su caso, así como de las subvenciones que acuerden las Comunidades Autónomas y los Organismos Autónomos del Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. En ningún caso la suma de las aportaciones de las distintas administraciones podrá superar el coste total

Más detallada la regulación que hizo el Real Decreto 835/2003, de Cooperación Económica del Estado a las inversiones de las entidades locales. Los planes provinciales cofinanciados por aportaciones procedentes de Fondos Comunitarios se someterán, en lo que a su elaboración y aprobación se refiere, a los requisitos o criterios establecidos en los Programas Comunitarios⁵⁶⁰.

En lo que se refiere al seguimiento y control de las subvenciones de los Fondos Estructurales, será la Dirección General para la Administración Local la encargada de llevar a cabo esta tarea. En este caso, como señala la Orden de desarrollo y aplicación del Real Decreto 835/2003, dicha Dirección, <<podrá solicitar de las entidades ejecutoras de los Programas Operativos, previo traslado de instrucciones específicas a tal fin, información sobre el enfoque estratégico integrado de las inversiones acometidas, sobre indicadores, e información sobre la observación de las políticas y directrices comunitarias>> ⁵⁶¹

El seguimiento y control, como hemos visto, se lleva a cabo teniendo en cuenta los objetivos y condiciones de las subvenciones establecidas por instituciones comunitarias. Algo que obliga a la dirección General de Administración Local a respetar, como se había visto, unas normas de

de los proyectos incluidos en los Planes Provinciales de cooperación>>. La misma regulación, prácticamente, hizo el Real Decreto 1328/1997 en su artículo 12, sobre la cofinanciación de los Planes Provinciales. Solamente, en el artículo 12.3, y en lo que al límite de subvención, en caso de cofinanciación se refiere, hizo una remisión a lo previsto en el artículo 81.8 “del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por lo que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria. Algo que pudo haber hecho perfectamente el legislador en el Real Decreto 665/1990 ya que el artículo 6.3 antes mencionado no añade nada a lo que contempla la Ley en su artículo 81.8.

⁵⁶⁰El Real Decreto, en su artículo 19 dice lo siguiente: <<Las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares y comunidades autónomas uniprovinciales elaborarán con participación de los municipios y aprobarán los planes de inversión que vayan a ser objeto de cofinanciación por parte de la Unión Europea y el Ministerio de Administraciones Públicas, así como un plan complementario para la aplicación de los remanentes que se pudieran originar. En su elaboración y aprobación, los Planes de inversión y los planes complementarios se someterán a los requisitos establecidos en los respectivos Programas Comunitarios, y, en lo referente a la gestión y tramitación de la subvención del Estado, al procedimiento, petición de informes y remisión al Ministerio de Administraciones Públicas regulados en los artículos 8, 9 y 10>>.

⁵⁶¹Art. 16.3.

seguimiento y control a veces distintas de las propias establecidas para las subvenciones estatales⁵⁶².

2.6.3. Proyectos Singulares

En la Exposición de Motivos del Real Decreto analizado, se presenta a los Proyectos Singulares⁵⁶³ como la novedad más destacada del mismo. Según el Real Decreto <<esta reforma pretende abrir la cooperación estatal a otros ámbitos como la inclusión de nuevos proyectos singulares e innovadores en materia de desarrollo local y urbano⁵⁶⁴, contribuyendo a inversiones localizadas que tengan un efecto socioeconómico dinamizador>>.

Como se verá más tarde, esta línea de ayuda ha sido suspendida en la modificación del presente Real Decreto llevada a cabo a través del Real Decreto 1263/2005, de 21 de octubre, y sustituida por otras dos líneas de ayuda que pretenden cofinanciar proyectos de Modernización de la Administración Local y proyectos con participación de la Sociedad Civil.

Esta experiencia, a pesar de su período de aplicación muy corto, merece, según nuestro punto de vista, un análisis por dos razones esenciales:

- Se trata de una línea de ayuda para la cofinanciación de proyectos presentados directamente por las diferentes entidades locales: ayuntamientos, comarcas, mancomunidades de municipios, áreas metropolitanas, cabildos y por supuesto las Diputaciones provinciales. Todas estas entidades locales preparan, aprueban y ejecutan sus proyectos singulares sin pasar por las Diputaciones provinciales.

Como dijo L. ORTEGA ALVAREZ: <<lo más característico de este tipo

⁵⁶²Art. 16.3 y 4

⁵⁶³Sobre esta línea de ayuda vid: el Ministerio de Administraciones Públicas: *Informe económico-financiero de las administraciones territoriales del año 2004*, Ed. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2006, PP. 203 y ss.

⁵⁶⁴Sobre este tema vid: G. FERNÁNDEZ FARRERES, "El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley", en *Comentario a la Ley General de Subvenciones*, op., cit., PP. 56 y 57

de ayudas es que no parecen conectadas a su inclusión en ningún tipo de plan, sino que se trata de una cooperación que se desarrolla directamente entre el Estado y las entidades solicitantes y beneficiarias de la subvención>>.⁵⁶⁵

- Se trata, además, de una línea de ayudas que ha sido objeto de críticas por falta de rigor en lo que se refiere a los criterios de selección de los proyectos.⁵⁶⁶

Esta no es la primera vez que el Estado intenta abrir otras líneas de ayuda fuera de la formula muy vieja, pero insuperada, de los planes provinciales para diversificar y actualizar la política de Cooperación Económica con las entidades locales. Hemos visto antes cómo el Real Decreto 1328/1997 puso fin a una diversificación de la cooperación en tres secciones: general (la tradicional de los planes provinciales), especial y sectorial”, que el Real Decreto 665/ 1990 inició y que duró solamente 6 años, los cuales fueron suficientes, según los redactores del R.D 1328/1997 para alcanzar los objetivos perseguidos por aquella política de diversificación de la cooperación.

2.6.3.1. Objetivos

Según el artículo 20 del Real Decreto 835/2003, <<el objetivo de esta línea de ayuda es impulsar el desarrollo local y urbano, mediante la cofinanciación con las entidades locales de la ejecución de proyectos singulares que contribuyan a dinamizar el crecimiento>>. Desafortunadamente sin mucho éxito, la Orden 126/2004, se esforzó en

⁵⁶⁵L. ORTEGA ALVÁREZ, “La cooperación a las inversiones locales más allá de los Planes de Obras y Servicios, especial referencia a la situación en Cataluña del Plan Único de Obras y Servicios” en *Anuario del Gobierno Local*, Ed. Instituto de Derecho Público y Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003, P. 296.

⁵⁶⁶Como señala el mismo autor << Sin desconocer la conveniencia de ampliar el espectro de finalidades a los que puede ser destinada la cooperación local, no puede dejarse de señalar que ello abre una vía a una mayor discrecionalidad en cuanto a la atribución de los recursos, ya que, como veremos, los criterios para la concesión de estas ayudas no tienen el mismo rigor que las contempladas para las contribuciones a los Planes Provinciales de Obras y Servicios>>, últ., op., cit., P. 294

precisar más esta expresión demasiado ambigua de este artículo⁵⁶⁷.

El requisito de que el proyecto por el que la entidad local solicita una subvención estatal debe afectar a un núcleo o núcleos de población superior a 50.000 habitantes, pretendía claramente elevar el nivel de desarrollo económico y social en el ámbito urbano. Especialmente, en las ciudades grandes y ciudades capitales de provincia en los que se concentra mayor número de habitantes de la zona y como consecuencia de ello, mayor demanda de servicios. No hay duda de que el objetivo de esta línea de ayuda era incidir sobre ámbitos distintos de los que actúan y han actuado siempre los PPOS, que ha sido siempre el ámbito rural.

2.6.3.2. Aportación del Estado a los proyectos singulares

La aportación del Estado a la financiación de los proyectos singulares podrá alcanzar hasta el 50 % del coste total del proyecto, mientras que la de las entidades locales beneficiarias no podía ser inferior al 15% del coste total. Teniendo en cuenta la aportación mínima del 5% exigida a estas entidades, en el caso de los proyectos incluidos en los planes provinciales, se advierte perfectamente el esfuerzo de gasto que tendrán que hacer estas entidades a la hora de solicitar una subvención para este tipo de proyectos. Un porcentaje muy elevado que pudo ser un gran obstáculo que impedía a algunas de estas entidades concurrir a las subvenciones.

⁵⁶⁷Cuando precisó que se trata <<de proyectos de inversión que respondan a iniciativas locales con proyección en los siguientes ámbitos: A) Ámbito territorial: que afectan a alguno de los territorios siguientes:

1. Municipios capitales de provincias;
2. Municipios con población superior a cincuenta mil habitantes;
3. conjunto de entidades locales con población superior a cincuenta mil habitantes, en los términos establecidos en el artículo 3.3 del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio. B) Ámbito socioeconómico: proyectos relacionados con los siguientes contenidos:
 1. Que persiguen un efecto socioeconómico dinamizador de la zona;
 2. Que desarrollen actividades que por las características de la zona pueden generar la creación de nuevos puestos de trabajo en ámbitos específicos como los nuevos yacimientos de empleo;
 3. Que incorporen la aplicación de nuevas tecnologías;

Que contribuyan a generar una secuencia expansiva del desarrollo de la zona>>, Art. 17 de la misma norma

Según el artículo 24 del Real Decreto, la solicitud de la subvención estatal para los proyectos singulares iba acompañada de varios documentos, entre ellos:

- 1) El proyecto técnico cuya ejecución se pretende.
- 2) Certificación expedida por el responsable de la entidad local que tiene atribuida dicha facultad. En aquella se hace constar, entre otras cosas, el acuerdo de aprobación del proyecto, acuerdo de solicitud de la subvención con mención a la cuantía solicitada y del porcentaje que representa respecto al coste total, compromiso de habilitación de crédito para financiar el importe del proyecto en la parte que no va a ser objeto de subvención estatal.
- 3) Memoria descriptiva del proyecto y de las actuaciones que comprende⁵⁶⁸.
- 4) En su caso, memoria justificativa de la concurrencia en el o los municipios de alguna de las circunstancias previstas en los párrafos a), b), c), y d) del artículo 65 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto 781/1986, de 18 de abril⁵⁶⁹.

Aquellas circunstancias son, según el artículo 65 citado, que se dan en las entidades locales:

- a) De reconocido valor histórico-artístico;

⁵⁶⁸En esta memoria descriptiva se recogerán, al menos, los siguientes datos: << a) La denominación del proyecto y los objetivos que se pretenden conseguir con su ejecución; b) La inclusión del proyecto, en su caso, en un plan estratégico de desarrollo derribado de un proyecto integral de la zona; c) La forma en que la ejecución del proyecto contribuirá a un mayor desarrollo local o urbano en el territorio afectado>>. En lo que se refiere a este punto, añadió la Orden de desarrollo y aplicación que en la memoria se debe especificar: << 1. Número de puestos de trabajo que se estima serán necesarios para el funcionamiento del servicio o actividad objeto del proyecto; 2. Número de personas potencialmente beneficiarios del servicio o actividad objeto del proyecto; 3. Datos relativos al índice de desempleo en el territorio afectado>>. << e) La aplicación, en su caso, de nuevas tecnologías y la idoneidad para generar una secuencia expansiva del desarrollo de la zona; f) La localización de las inversiones y la relación de municipios afectados, si la obra es supramunicipal; g) La disponibilidad de los terrenos...>>.

⁵⁶⁹Art. 24 del Real Decreto 835/2003.

- b) De marcado interés turístico;
- c) Los que, por el emplazamiento o forma de asentamiento de su población, experimenten un mayor coste en los servicios considerados esenciales;
- d) Los que presenten un índice de expansión extraordinario en el aspecto industrial o urbano.

La solicitud de la subvención se presentará, directamente, por las entidades locales beneficiarias a la Dirección General de Administración Local del Ministerio de Administraciones Públicas junto con la documentación mencionada antes. Después de la aprobación y concesión de la subvención y para el libramiento total de la misma, las entidades locales beneficiarias <<deberán remitir a la Dirección General para la Administración Local la certificación de adjudicación de las obras o, en su caso, del acuerdo de ejecución directa de las obras>>⁵⁷⁰.

3. EL RÉGIMEN VIGENTE DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES: LA CREACIÓN DE NUEVOS ÁMBITOS DE COOPERACIÓN

En este segundo epígrafe se estudiará, como se había advertido en el inicio de este capítulo, la regulación actual de este instrumento de cooperación, aprobada en el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, especialmente los nuevos ámbitos de cooperación aprobados en la última reforma de este instrumento de cooperación regulada en el Real Decreto 1263/2005 de modificación del primero. Igualmente se analizarán las últimas medidas transitorias aprobadas a partir de 2008 para combatir las consecuencias de la crisis económica actual en el ámbito local. Luego se tratará la cooperación orgánica, destacando las reformas que regularon las

⁵⁷⁰Art. 23 de la Orden de desarrollo y aplicación del R.D

instituciones encargadas en el ámbito central y local de colaborar y coordinar entre las administraciones superiores y las entidades locales para llevar a la práctica la mencionada cooperación.

La regulación vigente de la Cooperación Económica del Estado con las entidades locales viene en el Real Decreto 835/2003, modificado en muchos aspectos de su contenido por el Real Decreto 1263/2005, de 21 de octubre. La normativa aprobada en estos Reales Decretos es la regulación vigente aplicada a las distintas subvenciones procedentes del Estado dirigidas a financiar las actuaciones de los PPOS. Sin embargo, la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, General de Subvenciones (LGS, en adelante) estableció en su Disposición Adicional Octava que esta norma será de aplicación supletoria a este tipo subvenciones.

En la Exposición de Motivos del Real Decreto 1263/2005, de 21 de octubre, se dan tres razones para modificar la normativa anterior: el primero, es el de conseguir una mayor eficacia en el empleo de los recursos de los que se dispone. El segundo, consiste en dar una << respuesta a la necesidad de facilitar a las entidades locales el cumplimiento del deber de impulso de la utilización interactiva de las tecnologías de la información⁵⁷¹ y la comunicación que les impone la modificación que de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, efectúa la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, con el objetivo de conseguir la mejora de los servicios públicos locales para los usuarios y facilitar el intercambio de información entre las administraciones públicas>>. Y el tercero, es el de abrir una nueva línea de ayudas dirigidas a cofinanciar proyectos locales orientados a impulsar la participación de la sociedad civil en la mejora de los servicios locales.

⁵⁷¹Sobre la importancia del uso de las tecnologías de la información para el fomento de la participación ciudadana, vid: V. ALMONACID LAMELAS (dir.): *Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica*, A. RAMÓN RODRÍGUEZ CASTAÑA Y Z. SÁNCHEZ SÁNCHEZ (coords.), Ed. Lale y el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2009, (especialmente los Libros: I sobre “Administración electrónica y moderna administración”, PP. 153 y ss.; y III sobre “La participación ciudadana”, PP. 617 y ss.).

En este último caso se trata de dar una respuesta a la exigencia prevista en la Ley 57/2003 antes mencionada. Se trata de facilitar la participación ciudadana⁵⁷² en la gestión de los asuntos locales prevista en el artículo 70 bis⁵⁷³ de la LBRL introducido por la Ley 57/2003 de MMGL.

El Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo, de Cooperación del Estado con sus inversiones, como habíamos mencionado en su momento, diversificó por primera vez la Cooperación Económica del Estado dirigida a cofinanciar proyectos o servicios locales. Esta Cooperación abarcaba desde entonces, al margen de los apartados dirigidos a la cofinanciación de proyectos incluidos en los tradicionales Planes Provinciales de Obras y Servicios, dos Secciones: una Sección Especial para Programas de Acción Especial en comarcas o zonas con mayor déficit de infraestructura y equipamientos locales; y otra sectorial,

⁵⁷²El Real Decreto dice en su artículo 24.1 que << para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio>>.

⁵⁷³Este artículo reza así: << 1. Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los Distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales. 2. Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal. Dichas iniciativas deberán ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos en el Municipio: Hasta 5.000 habitantes, el 20 %; de 5.001 a 20.000 habitantes, el 15%; a partir de 20.001 habitantes, el 10%. Tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de materia. En todo caso, se requerirá el previo informe de legalidad del secretario del ayuntamiento, así como el informe del interventor cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento. En los municipios a que se refiere el artículo 121 de esta ley, el informe de legalidad será emitido por el secretario general del Pleno y cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico, el informe será emitido por el interventor general municipal. Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la legislación autonómica en esta materia.

Tales iniciativas pueden llevar incorporada una propuesta de consulta popular local, que será tramitada en tal caso por el procedimiento y con los requisitos previstos en el artículo 71.

3. asimismo, las entidades y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas.

Las Diputaciones provinciales, Cabildos y consejos insulares colaborarán con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber establecido en este apartado.>>.

para Programas Especiales de competencia local.

Esta diversificación de los ámbitos de cooperación duró justamente 6 años, hasta la aprobación del Real Decreto 1328/1997, de 1 de agosto, tiempo que ha sido suficiente, según la Exposición de Motivos del mismo Real Decreto, para alcanzar los objetivos que justificaron aquella política de diversificación de las inversiones⁵⁷⁴.

Pero la aprobación del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, derogando y sustituyendo al anterior permitió abrir nuevamente el ámbito de la cooperación a otros tipos de proyectos fuera de la fórmula de los PPOS⁵⁷⁵. Como destaca L. ORTEGA ALVÁREZ, << se trata de una cooperación que se desarrolla directamente entre el Estado y las entidades solicitantes y beneficiarias de la subvención>>⁵⁷⁶.

El motivo de la creación de la fórmula de proyectos singulares previstos en el Real Decreto 835/2003 era distinto de los que justificaron la aprobación de las dos secciones de programas de cooperación previstos en el Real Decreto 665/1990, ya que la razón aquí no era << la contribución a corregir los desequilibrios intermunicipales relativos a la dotación de infraestructura y equipamiento local>> si no que se trataba de “impulsar el crecimiento y el progreso”.

La fórmula de proyectos singulares de desarrollo local y urbano no tardó mucho en desaparecer y la modificación del Real Decreto 835/2003

⁵⁷⁴Dice la Exposición de Motivos de la normativa mencionada que << después de 6 años de aplicación de este Real Decreto se puede concluir que se han corregido la mayor parte de los desequilibrios intermunicipales, relativos a la dotación de infraestructura y equipamiento local, que pudieran justificar nuevas declaraciones de Zona de Acción Especial y la consiguiente de programas de acción de las mismas>>. Debido a ello y << a fin de dotar de mayor flexibilidad a las diputaciones provinciales al planificar sus inversiones, en el presente Real Decreto desaparecen las referidas secciones...>>.

⁵⁷⁵El Real Decreto dice que << esta reforma pretende abrir la cooperación estatal a otros ámbitos como es la inclusión de nuevos proyectos singulares e innovadores en materia de desarrollo local y urbano, contribuyendo a inversiones localizadas que tengan un efecto socioeconómico dinamizador>>.

⁵⁷⁶L. ORTEGA ALVÁREZ, “La cooperación a las inversiones locales más allá de los Planes de Obras y Servicios...”, op., cit., P. 296. Que son, en este caso, todas las entidades locales.

por el Real Decreto 1263/2005 amparada para dar cumplimiento a las exigencias establecidas en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, abrió la cooperación del Estado a dos nuevos tipos de intervenciones en el ámbito local, que se analizan a continuación.

En las siguientes líneas haremos una referencia muy breve sobre la aplicabilidad de la LGS⁵⁷⁷ sobre los PPOS antes de analizar los nuevos ámbitos de la Cooperación Económica financiados a través de las aportaciones estatales regulados en el Real Decreto 835/2003.

3.1 EL RÉGIMEN VIGENTE RECONOCIDO EN EL REAL DECRETO 835/2003

La Ley General de Subvenciones (LGS), establece en su Disposición Adicional octava modificada por la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, bajo el título “Subvenciones que integran el Programa de Cooperación Económica del Estado a las inversiones de las entidades locales”, que: << Las Subvenciones que integran el Programa de cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, de la misma forma que las subvenciones que integran planes o instrumentos similares que tengan por objeto llevar a cabo funciones de asistencia y cooperación municipal se regirán por su normativa específica resultando de aplicación supletoria las disposiciones de esta Ley>>.

La LGS delimita lo que el legislador entiende por subvención⁵⁷⁸. Los

⁵⁷⁷Es interesante sobre el tema el excelente trabajo de G. FERNÁNDEZ FARRERES, “La aplicabilidad de la Ley general de subvenciones a las entidades locales, y, en particular, a las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias de cooperación económica a los municipios”, en *Cuadernos de Derecho Local*, nº 5, junio Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2004, PP. 8 y ss.; A. BALLESTER ROS FERNÁNDEZ, *Manual de administración local*, 5.ª Ed. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2006, PP. 729 y ss.; J. PASCUAL GARCÍA, *Las subvenciones públicas: legislación comentada, formularios y procedimientos*, 2ª Ed. BOE, Madrid, 2009.; A. MURILLO PEINADO, “Las subvenciones, participaciones y otros ingresos no tributarios de derecho público en el ámbito de las entidades locales”, *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, Nº 48, junio, Madrid, 2001, PP. 75 y ss.; J. CARLOS ALCALDE HERNANDEZ, “La nueva regulación de las subvenciones y ayudas públicas”, en la *Revista Presupuesto y Gasto Público*, nº 4, publicado por el Ministerio de Economía y Hacienda, del año 1991, P. 87 y ss.

⁵⁷⁸El artículo 2.1 de LGS define la subvención de la siguiente manera: << Se entiende por subvención, a los efectos de esta Ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los

tres criterios que la Ley utiliza para delimitar si una aportación dineraria puede ser incluíble o no dentro del concepto de subvención abogan por incluir en el ámbito de aplicación de la misma las aportaciones económicas del Estado destinadas a la financiación de obras o proyectos de competencia local. Sin embargo, el punto dos del mismo artículo excluye del ámbito de aplicación de la LGS⁵⁷⁹ “las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas”. Según G. FERNANDEZ FARRERES⁵⁸⁰, el contenido de la Disposición Adicional octava de la LGS sobre el programa de Cooperación Económica del Estado a las inversiones locales es “superfluo- si no contradictorio- después de las previsiones del artículo 2.2 LGS”.

Teniendo en cuenta la regulación detallada que lleva a cabo la normativa vigente sobre la Cooperación Económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, la aplicación supletoria de la LGS será en casos muy excepcionales.

siguientes requisitos:

- a) Que la entrega se realiza sin contraprestación directa de los beneficiarios.
- b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.
- c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública>>.

Sobre el significado del Concepto subvención, Vid: J. PASCUAL GARCÍA, *Régimen jurídico de las Subvenciones públicas*, 5ª Ed. BOE, Madrid, 2008; T. CARBONELL Y VILA, “Fiscalización de subvenciones, ayudas públicas y transferencias”, en *El control interno de las corporaciones locales*, J. FERNANDO CHICANO JÁVEGA (dir.), J. ESTEVE BAS (coord.), Ed. Diputación de Castellón, Castellón, Abril-mayo 1997, PP. 204 y 205. Por su parte, L. MORELL OCAÑA, define la subvención de la siguiente manera << La subvención es una transmisión de fondos, o el otorgamiento de cualquier otra ventaja económica, sin contraprestación a cargo del beneficiario, afectada por modo o carga: la previsión de un destino para la prestación otorgada.>>, “Una teoría de la cooperación”, *D.A.*, op., cit., P. 58

⁵⁷⁹Este apartado del artículo 2 reza así: << No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tengan atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública>>.

⁵⁸⁰Dijo este autor comentando el contenido de esta Disposición Adicional octava de la Ley: << Pues bien, si el artículo 2.2 LGS excluye de su ámbito de aplicación a cualesquiera subvenciones a favor de otras Administraciones Públicas, es obvio que lo redundante y superfluo- si no contradictorio- sería esta disposición adicional 8ª>>.

3.1.1. Proyectos de Modernización de la Administración Local

Los proyectos de Modernización de la Administración Local pretenden⁵⁸¹ la mejora en la gestión de los servicios de atención a la ciudadanía, la simplificación de los procedimientos en este tipo de servicios y su integración con otros servicios similares de responsabilidad estatal y autonómica.

3.1.1.1. La participación ciudadana y el impulso de la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación⁵⁸²

La introducción de esta línea de ayuda viene a dar respuesta a la exigencia del artículo 70 bis de la LBRL citado atrás, que en su último párrafo obliga a las Diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares a colaborar con los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, para poder responder a unos estándares mínimos en materia de participación ciudadana y utilización interactiva de las tecnologías de la información y comunicación en sus respectivos ámbitos territoriales.

3.1.1.2. Los objetivos de la introducción de esta línea de ayudas

Los principales objetivos⁵⁸³ perseguidos por esta línea de ayudas son

⁵⁸¹ << El objetivo de esta línea de ayuda es cofinanciar la ejecución de proyectos que tengan por objeto la modernización de la administración local a través de la utilización de tecnologías de la información con las finalidades siguientes:

- a) La mejora de los servicios de gestión y atención dirigidas al ciudadano
- b) La simplificación de los procedimientos y su integración con los de responsabilidad estatal y autonómica.
- c) Instrumentalmente, la mejora de las infraestructuras tecnológicas y de comunicación precisas para el cumplimiento de las finalidades señaladas en los párrafos anteriores>>, art. 20 del Real Decreto 835/2003

⁵⁸²Es interesante para más información sobre la participación ciudadana u el impulso dado a esta en la LMMGL volver al trabajo de M^a. T. CARABALLEIRA RIVERA: "La participación ciudadana y los grupos políticos municipales" en el capítulo III del libro: *La modernización del gobierno local*, J. LUIS CARRO FERNÁNDEZ- VALMAYOR (dir.), Ed. Atelier, Barcelona, 2005, PP. 41 y ss.; especialmente el comentario del artículo 70 bis de la LBRL, PP. 54 y ss. PP. 41; J. CASTELAO RODRÍGUEZ, Nuevo Régimen Local, Tomo I, AA.VV, 6ªEd. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2010, PP. 1524 y ss.

⁵⁸³Los objetivos de esta cooperación, según la nueva redacción del artículo primero son:

- a) << a) Contribuir a la realización de las inversiones locales incluidos en los Planes Provinciales e insulares de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.
- b) Contribuir en las intervenciones comunitarias cofinanciadas por el programa de cooperación económica local.

la modernización de la Administración Local, a través de la financiación de proyectos u obras de servicios que contribuyen al fomento de la utilización de las tecnologías de la información. También se crea una nueva línea orientada a dar un impulso a la participación de la sociedad civil⁵⁸⁴ en la mejora de los servicios locales.

La Cooperación Económica del Estado dirigida a la cofinanciación de proyectos de Modernización Administrativa Local, como establece el artículo 3.3, se llevará acabo << directamente con las entidades solicitantes⁵⁸⁵ y beneficiarias de las subvenciones>>. Como hemos visto en el caso de los Proyectos Singulares, los proyectos de Modernización de la Administración Local están abiertos a todas las entidades locales que pueden solicitar y gestionar de manera independiente y sin mediar la Diputación los proyectos financiados en este instrumento de cooperación.

La subvención del Estado dirigida a la cofinanciación de proyectos de este tipo alcanzará hasta un 50% del límite total del proyecto y sólo podrán ser financiados con subvención del Estado los gastos que tengan la consideración de inversiones. La entidad beneficiaria del proyecto tiene que aportar una financiación que no puede ser inferior del 15% del importe de la

-
- c) Contribuir a la modernización de la administración local a través de la utilización de tecnologías de la información.
 - d) Contribuir a impulsar la participación de la sociedad civil en la mejora de los servicios locales>>.

⁵⁸⁴Sobre el tema de la participación ciudadana en la Administración Local especialmente las novedades en este ámbito introducidas en la LBRL por la LMMGL, es interesante el trabajo de J. PEMÁN GAVÍN, intitulado: "El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la Administración Local", en la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 27, diciembre, Ed. Gobierno de Aragón, 2005, PP. 11 y ss.

⁵⁸⁵Aquellas entidades son:

- a) << Los municipios con población superior a 5.000 habitantes.
- b) Los municipios con población inferior a 5.000 habitantes, siempre que el proyecto objeto de la subvención afecta a un conjunto de municipios que superen los 5.000 habitantes.
- c) Las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares y comunidades autónomas uniprovinciales, estos últimos en el ejercicio de las competencias que corresponden a las diputaciones provinciales, para proyectos propios o que afecten a un conjunto de municipios que superen los 5.000 habitantes>>.

inversión.

3.1.1.3. Criterios de selección de los proyectos y comisión de evaluación

La evaluación de los proyectos se lleva a cabo a través de una Comisión llamada “Comisión de evaluación”.

Esta Comisión será << presidida por el Director general de modernización administrativa y compuesta por funcionarios de la indicada dirección general, del Ministerio de Administraciones Públicas, y por un representante técnico de la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación, nombrado por el director general a propuesta de dicha asociación>>⁵⁸⁶.

La Orden de aplicación y desarrollo APU/293/2006, de 31 de enero, explicó con más detalle la estructura y composición de la mencionada Comisión⁵⁸⁷.

La Comisión mencionada valora los proyectos presentados según criterios y condiciones fijados entre ellas, según el artículo 25 del Real Decreto 835/2003, modificado por el Real Decreto 1263/2005:

- a) << Las posibilidades de utilización por otras Administraciones Públicas y, en particular, por entidades locales, de productos y desarrollos resultantes del proyecto.
- b) La utilización de sistemas comunes de información promovidos por el

⁵⁸⁶Art. 25 del Real Decreto 835/2003 modificado por el Real Decreto 1263/2005

⁵⁸⁷Será << compuesta por los siguientes miembros: Presidente: Director General de modernización administrativa, o persona en quien delegue;

Vicepresidente: Subdirector General de coordinación de recursos tecnológicos de la administración general del Estado, o persona en quien delegue.

Vocales: dos funcionarios del Ministerio de Administraciones Públicas, designados por el Director General de modernización administrativa y un representante técnico de la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación, nombrado por el director general de modernización administrativa a propuesta de dicha asociación.

Secretario: un funcionario de la Subdelegación de coordinación de recursos tecnológicos de administración general del Estado>>, Art. 24 de la Orden de aplicación y desarrollo

Ministerio de Administraciones Públicas.

- c) El grado de adecuación del proyecto a los objetivos fijados en el Plan de Actuación Europa 2005.
- d) La utilización de estándares libres y software de fuentes abiertos.
- e) La contribución del proyecto a mejorar la interoperabilidad de los sistemas de información de las administraciones públicas>>.

La Comisión después de una evaluación de los proyectos presentados en función de los criterios establecidos prepara una propuesta de resolución al Secretario de Estado de Cooperación Territorial que le corresponde la decisión definitiva sobre el reparto de subvenciones.

En cuanto al libramiento de las subvenciones, nos encontramos con un procedimiento diferente del que se aplica en el caso de los proyectos incluidos en los PPOS. Aquí el Ministerio de Administraciones Públicas librará a las entidades beneficiarias, después de presentar las certificaciones de adjudicación de los proyectos subvencionados, la totalidad de la subvención. En el caso de los proyectos incluidos en los PPOS, como hemos visto en su momento, el Ministerio con la certificación de adjudicación de la obra librará solamente 75% del total de la subvención y el 25% restante se remitirá al recibirse la certificación final de la obra y el acta de recepción provisional de la misma. Algo que ha sido objeto de crítica por parte de la profesora MARÍA TERESA CARBALLEIRA⁵⁸⁸.

3.1.2. Proyectos con participación de la sociedad civil

Dice el artículo 33 del mismo Real Decreto que: << el objetivo de esta línea de ayuda es potenciar la participación de la sociedad civil en la mejora

⁵⁸⁸Dijo esta autora en referencia a este asunto: <<esta obligación choca abiertamente con la doctrina general relativa a gestión de subvenciones por la entidad receptora que establece, como regla general, la gestión descentralizada de las subvenciones, ya que lo contrario convertiría una transferencia de fondos en un simple sistema de pagos a justificar entre órganos que mantienen relaciones de subordinación o jerarquía entre sí >>, M^a. TERESA CARBALLEIRA RIVERA, "La cooperación interadministrativa", *La Provincia en el sistema autonómico español*, op., cit., P.237

de los servicios locales, en el ámbito de las competencias de las entidades locales, mediante la cofinanciación de proyectos que cumplan dicho objetivo>>.

Pueden recibir una subvención de este tipo, los proyectos de las entidades locales en cuya gestión haya una efectiva participación de los ciudadanos.

3.1.2.1. Criterios de selección de los proyectos y la Comisión de evaluación de los mismos

Los criterios y condiciones que la Comisión de evaluación tendrá en cuenta a la hora de evaluar de los proyectos son varios entre ellos: la realización y el volumen de las obras y servicios financiados dentro del Plan de participación ciudadana en el curso anterior, el impacto de la inversión realizada en proyectos anteriores, el número de asociaciones existentes en el municipio o entidad local solicitante de la inversión y sobre todo la existencia de un área dentro de la entidad encargada de la participación ciudadana⁵⁸⁹.

3.1.3. Los Proyectos de Cooperación local cofinanciados por Fondos Europeos⁵⁹⁰

España ingresó en la Unión Europea en 1986 y en su momento los mecanismos de financiación comunitaria no habían incorporado una política de participación local en los programas de actuación regional que se llevaban a cabo. Esta política empezó con el reglamento 2052/1988⁵⁹¹ relativo a las

⁵⁸⁹Art.38

⁵⁹⁰Es interesante sobre el tema la obra: *Los Fondos Europeos y las Corporaciones Locales*, guía práctica de Manual del Alcalde, Foro Local, Ed. Econet, Madrid, 2003; D. ORDOÑEZ SOLIS, *Administraciones, ayuda del Estado y fondos europeos*, Ed. Bosch, Barcelona, 2006; D. ORDOÑEZ SOLÍS, *Fondos estructurales europeos: régimen jurídico y gestión administrativa*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1997.

⁵⁹¹<<Esta norma establecía como principios rector de esta labor comunitaria de apoyo el principio de cooperación, al exigir una estrecha concertación entre la Comisión, el estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por él mismo a nivel regional, local o de otro tipo. La labor comunitaria de apoyo se ha traducido efectivamente en una actuación conjunta de las distintas administraciones, estatal, autonómica y local entre sí y con la Comunidad Europea>>, J. L. RIVERO YSERN, "La cooperación provincial para la realización de obras y prestación de servicios municipales", *D.A.*, nº 240, octubre-diciembre, Ed. INAP, 1994, P. 158

funciones de Fondos con finalidad estructural que son: el Fondo de Desarrollo Regional⁵⁹² (FEDER), Fondo Social Europeo⁵⁹³ (FSE) y el Fondo Europeo de Garantía y Orientación Agrícola⁵⁹⁴ (FEOGA).

En el año 1990 se elaboró el Programa Operativo⁵⁹⁵ Local (POL, en adelante) para los años 1991-1993. Este programa << incorporó la cooperación Económica Local del Estado gestionado por el Ministerio para las Administraciones Públicas a los Fondos Europeos, con destino al apoyo de las inversiones en los pequeños y medianos municipios de las zonas menos desfavorecidas del país (objetivo nº 1 en la terminología europea de desarrollo), de acuerdo con los planes que se pusieron a las Diputaciones Provinciales, las Comunidades Autónomas Uniprovinciales del Objetivo nº 1 y a los cabildos Insulares, en consonancia con las medidas consensuadas con España para el citado objetivo>> ⁵⁹⁶

⁵⁹²Orientado a << reducir los desequilibrios entre las regiones de la Comunidad, contribuyendo fundamentalmente a ayudar a las regiones menos desarrolladas y a las que se hallan en fase de reconversión económica o sufren dificultades estructurales>>, en *Los Fondos Europeos y las Corporaciones Locales, guía práctica* de Manual del Alcalde, op., cit., P. 20

⁵⁹³Se trata del fondo más importante en lo que a la política social comunitaria se refiere. Este Fondo << financia acciones a favor de la formación, la conversión profesional y la creación de empleo, prestando una atención particular a mejorar el funcionamiento del mercado laboral y la reinserción profesional de los desempleados>>, *Los Fondos Europeos y las Corporaciones Locales, guía práctica*, Ed. de Manual del Alcalde, op., cit., P. 20

⁵⁹⁴Este fondo se divide actualmente en dos secciones: << La Sección de Garantía se dirige principalmente a financiar los gastos resultantes de la política común de mercados y precios agrarios, las acciones de desarrollo rural que acompañan el apoyo de los mercados y las medidas rurales no incluidas en las regiones del objetivo nº 1, los gastos de determinadas medidas veterinarias y las acciones de información sobre la Política agrícola común; La sección de orientación se dirige a financiar otros gastos de desarrollo rural que no están financiados por la Sección de Garantía, incluida en la iniciativa LEADER>>, *Los Fondos Europeos y las Corporaciones Locales, guía práctica*, Ed. Manual del Alcalde, op., cit., P. 20

⁵⁹⁵<<El Programa Operativo (PO) es el documento aprobado por la Comisión para desarrollar un Marco Comunitario de Apoyo. El PO está integrado por un conjunto coherente de ejes prioritarios, compuestos por medidas plurianuales, que describen las prioridades de un Marco Comunitario de Apoyo para una región determinada o un eje de desarrollo específico (...). Para la realización de un PO puede recurrirse a uno o más fondos, a uno o más instrumentos financieros>>, *Los Fondos Europeos y las Corporaciones Locales, guía práctica*, Ed. Manual del Alcalde, op., cit., P. 40

⁵⁹⁶R. PEREZ GARCÍA, "Proyectos locales en la cooperación con los fondos europeos", en *Anuario del Gobierno Local*, Ed. Diputació de Barcelona y Marcial Pons, Madrid, 1996, P. 691

Los municipios después de una negociación con las Diputaciones provinciales acordaron canalizar las subvenciones y ayudas otorgadas conforme a estos programas de los Fondos comunitarios a través de la fórmula de PPOS⁵⁹⁷.

Antes de analizar esta fórmula de la cofinanciación de la cooperación económica del Estado dirigida a las entidades locales es necesario referir sea brevemente a cada uno de estos instrumentos de financiación sobre todo su ámbito de actuación.

Los cuatro importantes Fondos Estructurales en el ámbito de la cooperación con las corporaciones locales son el FEDER, FSE, FEOGA⁵⁹⁸ y el Fondo de Cohesión.

3.1.3.1. El Fondo de Desarrollo Regional (FEDER)

El FEDER se creó en el año 1975 por el reglamento 724/75/CEE, relativo a la creación de un Fondo Europeo de Desarrollo Regional, y se dirige a corregir las diferencias o desequilibrios regionales en la Comunidad Europea mediante su contribución al desarrollo de las regiones menos favorecidas y con un desarrollo más atrasado. La regulación del FEDER conoció varias modificaciones en los años 1984 a través del Reglamento 1787/1984, 1988 a través del Reglamento 2052/1988 llamado Reglamento Marco de los Fondos Estructurales y el Reglamento 4254/1988 de aplicación del FEDER.

Dentro de los objetivos previstos en el artículo 130 del tratado de Roma, el FEDER atiende de manera prioritaria los objetivos 1, 2 y 5 b). Por ello la actuación del Fondo se centra prioritariamente en el apoyo a las

⁵⁹⁷J. LUIS RIVERO YSERN, "La cooperación provincial para la realización de obras y prestación de servicios municipales", *D.A.*, nº 240 octubre – diciembre, op., cit., P. 158

⁵⁹⁸Es muy importante en este aspecto destacar que existen otros fondos que tienen una cierta importancia algunos de ellos fueron creados en los años noventa del siglo pasado como son el Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP) aprobado en el año 1993 y el Fondo de Cohesión regulado por Reglamento del año 1994.

inversiones productivas y la creación o modernización de infraestructuras que contribuyan al desarrollo o a la reconversión de las regiones.

3.1.3.2. El Fondo Social Europeo (FSE)

Se trata del más antiguo de los Fondos Estructurales que fue creado en el año 1957 en el tratado CEE. La regulación de este Fondo pasó por varias etapas antes de la reforma de 1988. En los años sesenta la actuación del Fondo se orientaba a la financiación de programas dirigidos a combatir las dificultades de empleo y a facilitar la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores. En aquella época el Fondo tenía muchas dificultades, entre las que se puede destacar la capacidad financiera muy limitada debido a la escasez de recursos financieros.

En 1971, se llevó a cabo la primera reforma en la regulación del fondo creando dos secciones distintas: la primera dirigida a la promoción de empleo en la Comunidad y la segunda se orientaba a combatir el paro y el subempleo de larga duración.

La segunda reforma se llevó a cabo en 1983 a través de la Decisión 83/516/CEE del Consejo. Esta medida delimitó la misión del Fondo, los tipos de operaciones y las orientaciones que debía seguir la Comisión en su política de implementación de los recursos. También la regulación afectó a las acciones que podrían ser objeto de una financiación por parte del Fondo.

3.1.3.3. Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA)

Este Fondo fue creado a través del Reglamento del Consejo número 25, de 4 de abril de 1962. Casi dos años después, y a través del Reglamento 17/1964 aprobado por el Consejo con la fecha de 5 de febrero de 1964, el Fondo se dividió en dos grandes secciones: la Sección Garantía llamada FEOGA-Garantía y la Sección Orientación llamada FEOGA-Orientación.

El FEOGA-Garantía se orientó desde el principio a la política de los precios agrarios y el funcionamiento de los mercados. Mientras que el

FEOGA-Orientación estaba, hasta el año 1967, vinculado a la Sección Garantía hasta tal punto que no podía superar en sus créditos de financiación la tercera parte de las subvenciones manejables por esta última Sección. A finales de los años sesenta y comienzos de los setenta el FEOGA-Orientación empezó a tener más importancia, debido a que la Comisión Europea a través del llamado “Plan Mansholt” dio un impulso a la política de estructuras agrarias haciendo de esta Sección el instrumento más idóneo para la financiación de proyectos dirigidos al desarrollo de las zonas rurales.

Antes de la reforma de los Fondos Estructurales Europeos, se aprobaron varias normas relevantes referidas al ámbito de actuación del FEOGA. Entre ellas se puede destacar el Reglamento 797/1985, relativo a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios; el reglamento 1360/1978, sobre agrupación de productores y sus asociaciones. En 1988, y en el marco de la reforma de los Fondos Estructurales, se aprobó el Reglamento 4256/1988, de 19 de diciembre, relativo a las disposiciones de aplicación del FEOGA, Sección Orientación que limitó el ámbito de actuación de este Fondo a los objetivos 1, 5 a) y 5 b).

3.1.3.4. El Fondo de Cohesión (FC)

El FC se creó por el Reglamento (CE) nº1164/94 del Consejo de 16 de mayo de 1994, de conformidad con lo previsto en el artículo 161 del Tratado CE. El objetivo de la creación de este Fondo fue proporcionar una contribución financiera a proyectos de los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras de transporte. España junto a Grecia, Irlanda y Portugal fueron países beneficiarios del FC que empezó a otorgar ayudas a partir de 1994, año de su creación⁵⁹⁹.

El modo de intervención de estos Fondos es a través del llamado

⁵⁹⁹Para el periodo 2000-2006, este Fondo aprobó un presupuesto para las entidades locales que alcanzó los 1.262 millones de euros. Esta financiación orientada a las corporaciones locales con población que supera los 50.000 habitantes.

Marco Comunitario de Apoyo (MCA, en adelante). Se trata del documento marco que sirve como referencia para las intervenciones comunitarias en un Estado determinado de la Unión Europea. La elaboración del MCA⁶⁰⁰ es el resultado de una estrecha colaboración entre la CEE, la Administración central del Estado miembro y las autoridades regionales.

3.1.3.5. Objetivos y formas de la intervención de los Fondos Comunitarios

Después de la reforma llevada a cabo por la cumbre europea de Maastricht⁶⁰¹ en el año 1992, para corregir la descoordinación notada tras un cierto tiempo de aplicación de los Fondos Estructurales, se aprobaron varios reglamentos para una mejor implementación de estos instrumentos financieros.

En cuanto a las formas de intervención de la Fondos Estructurales, estos instrumentos financieros llevan a cabo sus actuaciones a través de las siguientes formas:

- Cofinanciación de programas operativos
- Cofinanciación de los regímenes de ayudas nacionales
- Concesión de subvenciones globales
- Cofinanciación de proyectos
- Apoyo a la asistencia técnica y a los estudios preparatorios

⁶⁰⁰El Marco Comunitario de Apoyo, según el artículo 5 del Reglamento de coordinación debe contener los siguientes elementos:

- Los objetivos de desarrollo
- Las formas de intervención
- El Plan indicativo de intervención

⁶⁰¹Esta reforma delimitó 5 objetivos para la intervención de estos Fondos:

1. Objetivo nº1: Fomentar el desarrollo de las regiones menos desarrolladas
2. Objetivo nº 2: Reconvertir las regiones o zonas fronterizas afectadas por la crisis industrial
3. Objetivo nº 3: Combatir el paro de larga duración
4. Objetivo nº 4 : Adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y de los sistemas de producción
5. Objetivo nº 5: Fomentar el desarrollo rural, bien acelerando la adaptación de las estructuras agrarias (objetivo 5a) bien facilitando el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales (objetivo 5b).

para la elaboración de las acciones.

3.1.3.5.1. Los Programas operativos

El artículo 5.5 del Reglamento marco define este tipo de programación de la siguiente manera:

<< Un conjunto coherente de medidas plurianuales para cuya realización se puede recurrir a uno o varios Fondos Estructurales y a uno o varios de los demás instrumentos financieros existentes, así como al BEI (Banco Europeo de Inversión)>>.

Se trata de una herramienta que permita a las entidades solicitantes de una financiación de combinar varias aportaciones procedentes de distintos instrumentos de financiación para la realización de un proyecto determinado.

La herramienta de programas operativos es la forma de intervención más utilizada por los Fondos Estructurales de manera que las otras fórmulas de intervención se consideran como la excepción a la regla general.

3.1.3.5.2. El Programa Operativo Local (POL)

El POL aplicable a municipios de menos de 50.000 habitantes es uno de los instrumentos más importantes hasta el momento puesto a la disposición de las entidades locales para la gestión de la financiación que los Fondos Estructurales otorgan a éstas.

La participación de las entidades locales en los Fondos Estructurales Europeos empezó en el periodo de 1989-1993 cuando el Plan de Desarrollo Regional incluyó dentro del submarco comunitario de apoyo pluriregional un total del 7% de los recursos del FEDER destinados a las corporaciones locales.

Esta medida permitió la aprobación el 23 de mayo de 1991 del primer Programa Operativo Local para los años 1991-1993. Este Programa lo elaboró el Ministerio para las Administraciones Públicas (ahora es el

Ministerio de Políticas Territoriales) con la colaboración de las Diputaciones Provinciales.

Tras una negociación muy compleja entre los municipios y las provincias las corporaciones locales decidieron incluir sus obras y servicios de ejecución prioritaria en la lista de obras y servicios cuya financiación se debía negociar entre las Diputaciones provinciales y el Ministerio de Administraciones Públicas. Estas obras y servicios propuestas por los municipios se incluirán en los PPOS cuya elaboración y aprobación es una atribución de las Diputaciones provinciales.

En el segundo periodo del POL aprobado para los años 1994-1999, se decidió elevar la cantidad destinada por los Fondos FEDER a las entidades locales a un total del 10 % de los recursos del mismo. Esta cantidad se destinaría a financiar proyectos locales que fomenten el desarrollo de las regiones menos desarrolladas⁶⁰².

Los proyectos del POL se han venido canalizando a través del Programa de Cooperación Económica Local del Estado gestionado por el Ministerio de Administraciones Públicas⁶⁰³.

3.1.4. Las últimas medidas del Gobierno para enfrentar la crisis económica en el ámbito local

No es la primera vez que una crisis económica que afecta al País protagoniza unas medidas coyunturales que afectan a la Cooperación Económica del Estado con las corporaciones locales. Así pasó en los años

⁶⁰²Conforme al primero de los cinco objetivos establecidos para la intervención de los Fondos Estructurales Europeos aprobados tras la reforma de Maastricht de 1992.

⁶⁰³Una primera regulación de este tipo de ayudas incluida en la regulación de la cooperación Económica Local del Estado la encontramos en el Real Decreto 665/1990 regulando este tema en su D.A segunda. En su Exposición de Motivos el Real Decreto dijo en lo que se refiere a estos Fondos que la norma pretende << contribuir a paliar la desconexión existente entre la planificación provincial y otros instrumentos de planificación de inversiones, de carácter estatal y autonómico y a posibilitar el acceso de las entidades locales a los fondos estructurales europeos>>.

1977⁶⁰⁴ y 1978 con la aprobación de los Decretos que hemos analizado en el primer capítulo de este trabajo. Los cambios en la normativa de esta cooperación en los finales de los años ochenta y principios de los noventa han sido, entre otras causas, motivados también por las dificultades económicas difíciles en que se encontraron las corporaciones locales en aquella época.

La aprobación del Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL, en adelante) y el Fondo Estatal para Empleo y Sostenibilidad Local (FEESL, en adelante) que a continuación analizamos su regulación, forma parte de una política del Gobierno que se puso en marcha para enfrentar esta crisis económica mundial.

3.1.4.1. El Fondo Estatal de Inversión Local

El FEIL⁶⁰⁵ ha sido creado a través del Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, dirigido a financiar proyectos y servicios de competencia municipal dentro de un marco más general orientado a poner en marcha diversas medidas extraordinarias de impulso a la actividad económica y al empleo. Según la Exposición de Motivos de esta norma, la creación y puesta en marcha de este Fondo viene como respuesta a los efectos muy adversos que ha dejado y está dejando la crisis económica mundial en el ámbito local⁶⁰⁶.

⁶⁰⁴La aprobación del Real Decreto-Ley 15/1977, de 28 de febrero, sobre medidas fiscales financieras y de inversión pública. Entre las medidas aprobadas en su momento para enfrentar la crisis económica se encuentra la de aprobar un Plan de Inversión Pública Adicional. Para agilizar la tramitación, aprobación y ejecución de los proyectos y obras de PPOS financiados a través de partidas previstas en este Plan de Inversión, se aprobó el Real Decreto 446/1977, de 11 de marzo que hemos analizado antes.

⁶⁰⁵Sobre este tema es interesante el trabajo de la profesora B. PORTA PEGO: "Algunas consideraciones en torno al Fondo Estatal de Inversión Local" en *El Gobierno local: estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, ALBERTO RUIZ OJEDA (coord.), op., cit., PP. 931 y ss. En esta obra, la profesora analizó los objetivos del Fondo, los beneficiarios de esta inversión, el procedimiento de la contratación de las obras presentadas a una financiación de sus recursos y en el último punto encontramos un análisis sobre la competencia del Estado para su creación. La profesora después de analizar la repartición de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución y en la Jurisprudencia afirma afirmó que el Gobierno no incurrió en ninguna ilegalidad cuando aprobó el Real Decreto-Ley creando este Fondo y actuó según sus competencias y atribuciones.

⁶⁰⁶Esta medida, según la Exposición de Motivos de esta norma, se enmarca << en las líneas de actuación establecidas por la declaración de la cumbre sobre Mercados Financieros y Economía Mundial

3.1.4.1.1. Objetivos del Fondo Estatal de Inversión Local

Según la Exposición de Motivos de la norma reguladora del mismo, el objetivo del FEIL es aumentar la inversión pública en el ámbito local a través de la financiación de obras de competencia de las entidades locales. Dentro de estas obras, la inversión del Fondo mencionado pretende priorizar a aquellas que favorecen la creación de puestos de trabajo para frenar los efectos desastrosos que la crisis inmobiliaria dejó sobre el desempleo en todo el País⁶⁰⁷.

Además de este objetivo de frenar el desempleo y crear puestos de trabajo que puedan absorber al menos parte de la lista de parados que dejó en su camino la crisis del sector de la construcción, el Fondo pretende incidir sobre << la viabilidad y el empleo de pequeñas y medianas empresas que centran sus actividades en áreas anexas a la construcción, como los servicios de ingeniería, arquitectura, logística, así como la producción y movilización de materiales, maquinaria y equipamiento diverso>>.

3.1.4.1.2. Administración y gestión del Fondo

La administración y gestión de este Fondo es competencia del Ministerio de Administraciones Públicas (ahora se llama el Ministerio de Políticas Territoriales) y especialmente la Dirección General de Cooperación Local. Esta Dirección es la que ordena las cantidades correspondientes a cada proyecto en dos fases: la primera de estas remesas corresponde al 70% del total de la financiación del proyecto y se pone a la disposición del ayuntamiento correspondiente en el momento en que la corporación haya presentado por vía electrónica un certificado emitido por el Secretario del

celebrada el pasado 15 de noviembre en Washington, suscrita por España, y por el Plan Europeo de Recuperación Económica, aprobado por la Comisión Europea el pasado 26 de noviembre, que en ambos casos abogan por aplicación de políticas fiscales activas como instrumento moderación de los efectos adversos de esta nueva etapa económica>>.

⁶⁰⁷B. PORTA PEGO, en su trabajo mencionado atrás dijo en este sentido: << Para concluir y respondiendo a la cuestión planteada en este epígrafe, es relevante retener que, en línea con la situación económica que nos está tocando vivir, el objetivo de la financiación del Fondo no son las obras de competencia local, sino los contratos de obras de competencia local>>, op., cit., P. 936.

ayuntamiento con la conformidad del Alcalde de la entidad confirmando los datos sobre la adjudicación de la obra o servicio, la fecha de la misma adjudicación, la empresa o empresas adjudicatarias y, especialmente, el importe de la adjudicación y el número de puestos de trabajos creados entre otras condiciones⁶⁰⁸.

La última remesa que corresponde al resto de la financiación del proyecto proporcionado por el Fondo se librará después de recibir vía electrónica también la justificación de la realización de la obra o proyecto de que se trata. Esta justificación <<consistirá en una memoria de actuación acreditativa de los puestos de trabajo creados, con identificación de los trabajadores contratados, junto con una relación de certificaciones de obra, con identificación del acreedor y de las facturas, su importe, el porcentaje financiado con recursos procedentes del Fondo y la fecha de emisión, así como el acta de recepción y la certificación del final de la obra>>⁶⁰⁹.

3.1.4.1.3. Criterios de reparto de la financiación prevista en el Fondo

A diferencia de la mayor parte de las subvenciones otorgadas a las entidades locales por el Ministerio de Políticas Territoriales integradas en el Programa de Cooperación Económica Local del Estado o al margen de éste, los criterios de reparto de las inversiones previstas en el Fondo Estatal de Inversión Local tiene el número de población como único referente para asignar la cantidad correspondiente a cada entidad. Para la determinación del número de población de la entidad local, la referencia es el Real Decreto 1683/2007, de 14 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de

⁶⁰⁸Se trata, según dice textualmente el texto del artículo, de la presentación por el ayuntamiento de <<un certificado del Secretario del Ayuntamiento con la conformidad del Alcalde, en el que se hagan constar los datos de la adjudicación, fecha en que ésta se produjo, identidad la empresa adjudicataria, importe por el que se adjudica en contrato así como el número de personas a ocupar por las empresas adjudicatarias y la acreditación de estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la seguridad social>>, Art. 6.1

⁶⁰⁹Art.7.2

población resultante de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2007.

Nos parece muy criticable el hecho de tomar como único criterio para la asignación de la inversión correspondiente a cada entidad el número de población. Si el objetivo anunciado de este Fondo es como se dice en la Exposición de Motivos de este Real Decreto-Ley << aumentar la inversión pública en ámbito local mediante la financiación de obras de nueva plantación y ejecución inmediata>> no hay mucho que reprochar a este criterio.

Pero si el objetivo, o por lo menos uno de los objetivos, perseguidos por este fondo es, como se puede entender también de la Exposición de Motivos, disminuir o frenar las consecuencias desastrosas que la crisis económica y especialmente la crisis del sector de la construcción sobre el desempleo y pequeñas y medianas empresas que “centran sus actividades en áreas anexas” a este sector, en este caso creemos que único criterio referido al número de población pueda resultar injusto. El motivo es sencillo: las consecuencias de esta crisis no afectan por igual a todas las zonas del territorio ni es del todo proporcional al número de población.

3.1.4.1.4. Tipo de las obras que pueden recibir una subvención de este Fondo

Según el artículo 3 de esta norma solo podrán recibir financiación con cargo a este Fondo las obras de competencia municipal de nueva plantación y que pueden ejecutarse de manera inmediata. Este artículo explica lo que la norma entiende por obras de nueva plantación: se trata de obras que la entidad local no tiene prevista su ejecución en el año 2009. Los contratos de adjudicación de estas obras tienen que ser incluibles en los definidos en el artículo 6 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP, en adelante) y reunir las características previstas en el artículo 3.1.a) del Real Decreto-Ley.

3.1.4.1.5. Contratación de las Obras

La Contratación de obras objeto de financiación de este Fondo se consideran urgente conforme a lo previsto en el artículo 96⁶¹⁰ de la LCSP mencionado atrás. Teniendo en cuenta los objetivos de la creación y aplicación de este Fondo y las circunstancias de su aprobación y el plazo previsto de un año para la aplicación de las dotaciones del mismo es normal que se opta por el procedimiento de urgencia para la contratación de las obras financiadas con aportación de estos fondos.

En aras de conseguir uno de los objetivos perseguidos por el Estado cuando aprobó este fondo y que consiste en reducir los efectos de la crisis en el Sector de la construcción sobre el paro, el Real Decreto-Ley exige la inclusión de una condición especial de ejecución conforme lo establece el artículo 102⁶¹¹ de la Ley de Contratos del Sector Público según la cual el

⁶¹⁰ << Regula el artículo 96 de la LCSP un procedimiento algo más abreviado para tramitar los expedientes de contratación en los que concurren razones de urgencia, en términos muy similares a los recogidos en el artículo 71 TRLCAP. Al tratarse de un procedimiento excepcional que en cierta medida limita la concurrencia la reducir los plazos para presentar ofertas, solo puede utilizarse en los supuestos tasados para los que la norma lo prevé, debiendo interpretarse los casos en que procede esta reducción de plazos de forma restrictiva. No basta una mera declaración urgencia, sino que esta situación efectivamente exista, y no se pudo utilizar este procedimiento para tratar de remediar un retraso en la tramitación de la contratación por la Administración, declarándose por la jurisprudencia la nulidad de los contratos tramitados por el procedimiento de urgencia cuando se demostró que realmente no existía la urgencia>>; *Contratos del Sector Público Local*, VV.AA, Ed. El Consultor de los ayuntamientos y La LEY, Tomo I, Madrid, 2008, P. 960

⁶¹¹En artículo 102 de esta Ley establece en punto primero que << Los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato. Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a condiciones de tipo medioambiental o a consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo, u otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 125 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Institucional del Trabajo>>. << El artículo 102 reproduce en su primer párrafo de forma casi literal el artículo 26 de la Directiva 2004/18, que prevé la posibilidad de exigir a los adjudicatarios de los contratos que durante le ejecución del contrato cumplan determinadas exigencias de tipo social o medioambiental. Se trata de una cuestión referente a la ejecución de los contratos, que sin embargo se residencia el Libero correspondiente a la preparación de los contratos, al lado del contenido de los pliegos. Y ello quizá no tanto por tener que incluir, en su caso, estas exigencias en los propios pliegos, como para recordar que estos criterios no pueden

contratista se compromete a escoger el nuevo personal que necesita emplear entre los trabajadores que se encuentra en situación de desempleo.

Además, la norma exige a los ayuntamientos incluir como criterio a tener en cuenta a la hora de valorar las ofertas candidatas a la realización de la obra o proyecto de que se trata su contribución en el fomento del empleo.

En este sentido la Disposición Adicional segunda del Real Decreto-Ley establece que la contratación de los desempleados se hará preferiblemente a través de los Servicios públicos de empleo.

El plazo para la adjudicación provisional de los contratos es de 20 días naturales contados desde el día en que finalice el plazo de presentación de proposiciones para la adjudicación el caso del procedimiento abierto, restringido o negociado con publicidad y desde la fecha en la que se soliciten ofertas en el procedimiento negociado sin publicidad.

3.1.4.1.6. Las Diputaciones Provinciales y los Cabildos Insulares

Parece que el papel de las Diputaciones Provinciales y los Conseils y Cabildos Insulares en lo que se refiere a las partidas previstas en este Fondo se limita a la exigencia prevista en el artículo 36.1.b) de la LBRL. Según la Disposición Adicional cuarta del Real Decreto-Ley estas entidades prestarán asistencia y cooperación jurídica y técnica a los municipios en lo que se refiere a la gestión y preparación de las solicitudes de financiación con aportación de este Fondo.

3.1.4.2. El Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local

Teniendo en cuenta la similitud entre el Real Decreto-Ley que aprueba FEESL y la normativa que hemos visto antes regulando el FEIL en lo que se refiere a la preparación, aprobación y contratación de las obras nos hemos optado, para evitar repeticiones, por resaltar aquí los puntos que

utilizarse ni como medios de solvencia, ni como prescripciones técnicas.>>, *Contratos del Sector Público Local*, AA.VV, Ed. El Consultor de los ayuntamientos y Laley, Tomo I, Madrid, 2008, P. 998

caracterizan a esta financiación excepcional como son los objetivos perseguidos por el Fondo, las obras y proyectos financiados por el mismo.

3.1.4.2.1. Objetivos de este Fondo

Según la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 13/2009, de 26 de octubre, la creación de este Fondo persigue un objetivo general que consiste en la contribución a través de sus aportación en la sostenibilidad económica, social y ambiental en el ámbito de su actuación. Y para alcanzar aquel objetivo el Fondo actúa en doble sentido:

- a) El primero, el aumento de la inversión pública a nivel local a través de la financiación de obras nuevas de ejecución inmediata que permiten la creación de puestos de trabajo. Estas obras o proyectos tienen que ser competencia municipal y contribuir al desarrollo sostenible “en sus vertientes medioambiental; de empleo; de apoyo a la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación; económica y social, enmarcándose en otras líneas de actuación del Gobierno adoptando por ello un enfoque integral”.
- b) La financiación de gastos corrientes en el ámbito educativo, la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia previstos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

3.1.4.2.2. Los tipos de obras, contratos de suministros y equipamientos incluibles en la financiación del Fondo

Son candidatas a recibir una financiación del Fondo las obras y contratos previstos en el artículo 9 de este Real Decreto-Ley. Los contratos de obras previstos en este artículo abarcan ámbitos muy variados que van desde los servicios tradicionales muy básicos de los ayuntamientos, como son el abastecimiento de agua potable, saneamiento, depuración de aguas residuales, prevención y detección de incendios hasta las redes e

infraestructuras de las tecnologías de la información y el acceso a redes de comunicación de alta velocidad.

Además de la contratación de obras de nueva planificación en los ámbitos mencionados en el artículo 9 citado atrás, el Real Decreto-Ley prevé que se pueden financiar con aportación a cargo del Fondo gastos corrientes de las entidades locales sobre todo en el ámbito educativo pero también en otros ámbitos de carácter social hasta un máximo del 20% del total de la inversión que corresponde a la entidad según los criterios de reparto previstos en el artículo 3 de la misma norma y que son los mismos que hemos vistos en el Fondo Estatal de Inversión Local.

La financiación del Fondo abarca también los contratos de suministro⁶¹² previstos en el artículo 9 de la Ley 30/2007 de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, para la adquisición por parte de la entidad interesada de equipos y sistemas de telecomunicaciones; contratos de adquisición de sistemas de tratamientos de la información y sus dispositivos y programas; y la contratación de servicios para la implantación y desarrollo de sistemas y programas informáticos para dar cumplimiento a las exigencias de Ley 11/2007, de 22 de junio.

⁶¹²El artículo 9.1 de la Ley mencionada define los contratos de suministro de la siguiente manera: << 1. Son contratos de suministro los que tienen por objeto la adquisición, el arrendamiento financiero, o el arrendamiento, con o sin opción de compra, de productos o bienes muebles>>. En el apartado 3 de este artículo se citan tres tipos de contrato de suministro que son: << a) Aquellos en los que el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas a las necesidades del adquirente. No obstante, la adquisición de estos contratos se efectuará de acuerdo con las normas previstas en el Capítulo II del Título III para los acuerdos marco celebrados con un único empresario. b) Los que tengan por objeto la adquisición y el arrendamiento de equipos y sistemas de telecomunicaciones o para el tratamiento de la información, sus dispositivos y programas, y la cesión del derecho de uso de estos últimos, a excepción de los contratos de adquisición de programas de ordenador desarrollados a medida, que se considerarán contratos de servicios. c) Los de fabricación, por los que la cosa o cosas que hayan de ser entregados por el empresario deban ser elaboradas con arreglo a características peculiares fijadas previamente por la entidad contratante, aun cuando ésta se obligue a aportar, total o parcialmente, los materiales precisos.>>; para más detalle sobre la regulación de este tipo de contratos en el ámbito local, sobre todo en lo que se refiere al concepto de este contrato, su naturaleza jurídica y su régimen jurídico, vid: *Contratos para la Administración Local*, AA.VV, F. M. BASTADO YUSTOS (coord.), Ed. Bosch, 2010, PP. 621 y ss.

El Ministerio de Políticas Territoriales dispone de un máximo del 0.2 % de la dotación del Fondo para enfrentar los gastos ocasionados por la gestión del mismo, entre los que se puede mencionar la implantación y el desarrollo de sistemas informáticos para la gestión de distintos procesos de otorgamiento, seguimiento y control de las subvenciones.

No pueden recibir financiación a cargo de este Fondo las obras, suministros o servicios que han recibido una financiación de otros programas financiados por cualquier administración pública incluidas las aportaciones procedentes de la Unión Europea. No obstante, si se trata de la financiación de una fase de un proyecto o servicio que recibió en alguna de sus fases anteriores una aportación del Fondo Estatal de Inversión Local este proyecto o servicio son incluibles en la tipología de obras financiables por el Fondo y previstas en el artículo 9 del Real Decreto-Ley 13/2009, de 26 de octubre, si se puede recibir una aportación a cargo del Fondo.

Los contratos de obras financiables con aportaciones a cargo de este Fondo deben tener un valor máximo calculado según las previsiones del artículo 76 de la Ley de Contratos del Sector Público, inferior o igual a 5.000.000 de euros y en el caso de los contratos de suministro y de servicios el valor máximo calculado según el mismo artículo tiene que ser inferior a los 200.000 euros.

Según un estudio práctico analizando la eficacia de la estrategia de acudir a estos instrumentos de inversión para la consecución de los objetivos anunciados en la normativa de aprobación de cada uno de los fondos analizados, la inversión anunciada para estos fondos no es suficiente para llegar a los objetivos planificados. Se necesitará para lograr una dinamización de la economía y reducir la tasa de desempleo una inversión mayor en las infraestructuras urbanas y durante muchos periodos consecutivos. No solamente eso sino que, además, se necesitará una selección muy bien

estudiada del tipo obra a financiar para una mayor repercusión de la inversión en relación con objetivos planteados⁶¹³.

3.2. LA COOPERACIÓN ORGÁNICA: SU REGULACIÓN DESPUÉS DE LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES DE 1978

Hemos analizado en el capítulo segundo de este trabajo de investigación el régimen jurídico de los órganos encargados tanto en el ámbito central como local de coordinar la Cooperación Económica del Estado con las entidades locales. En este epígrafe sobre la regulación vigente de este instrumento de cooperación, vamos a dar continuidad al análisis llevado a cabo antes estudiando aquí la regulación actual de estos órganos destacando sus competencias en materia de cooperación económica estatal con las corporaciones locales.

Esta cooperación orgánica⁶¹⁴ está regulada en varios artículos de la LBRL, especialmente sus artículos 58, 117 a 120 bis y el artículo 138 sobre Conferencia de Ciudades⁶¹⁵. Hay que destacar aquí que la Ley 57/2003, al modificar la LBRL introdujo, bajo el título noveno formado por los artículos mencionados de 117 a 120 bis, la denominación: órganos para la cooperación entre las Administraciones Públicas en materia de Administración Local⁶¹⁶.

⁶¹³C. COSCULLUELA MARTINEZ, "Inversión de las corporaciones locales en infraestructuras: incidencia en la creación de empleo y en el PIB en España", en *Reforma estatutaria y régimen local*, L. COSCULLUELA MONTANER y E. CARBONELL PORRAS (dirs.), L. MEDINA ALCOZ (coord.), Ed. Civitas y el Ministerio de ciencia e innovación, Pamplona 2011, PP. 467 y ss. Según las conclusiones de este estudio: <<La decisión de realizar una inversión en infraestructuras para crear empleo y dinamizar la economía, no es materia baladí. Depende del tipo de infraestructuras en el que se invierte que la inversión tenga unos efectos u otros sobre el PIB y sobre el empleo. Es más, estos efectos, tanto sobre el PIB como sobre el empleo, varían a lo largo del tiempo. De hecho, la inversión en infraestructuras urbanas de Corporaciones Locales no son productivas en el periodo en el que se realiza la inversión, sí lo son desde el periodo siguiente>>. PP. 479 y 480

⁶¹⁴Es muy interesante sobre este tema, y especialmente lo que se refiere a la constitucionalidad de la regulación de esta cooperación prevista en la LBRL, el contenido de la STC 214/1989, de 21 de diciembre.

⁶¹⁵ Vid sobre este tema L. MADINA ALCOZ, *Comentario al artículo 138 de LBRL*, en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo IV, M. REBOLLO PUIG (dir.), M. IZQUIERDO CARRASCO (coord.), op., cit., PP. 3648 y ss.

⁶¹⁶Es interesante sobre este tema el trabajo M. ALMEIDA CERREDA, analizando el capítulo noveno: "Organizaciones para la cooperación entre las Administraciones públicas en materia de Administración

Estos órganos de cooperación con esta modificación serán a partir de ahora de cuatro tipos: órganos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas⁶¹⁷; órganos de cooperación entre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales⁶¹⁸; organizaciones para la cooperación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y determinados entes locales⁶¹⁹; y por últimos los más antiguos y más importantes los órganos de cooperación entre el Estado y las Entidades Locales. Estos, los últimos, son los que conectan más con el tema objeto de este análisis y son los que vamos a detallar más su composición y funcionamiento destacando sus atribuciones en materia de cooperación económica local del Estado a las inversiones de las entidades locales.

local” en *la modernización del gobierno local*, L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (dir.), op., cit., PP. 185 y ss.

⁶¹⁷Para llevar a cabo este planteamiento nuevo en la cooperación orgánica la modificación de la LBRL a través de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local introdujo un nuevo artículo 120 bis para impulsar la creación de este tipo de órganos. Dice el artículo textualmente lo siguiente: El Estado impulsará la colaboración con las Comunidades autónomas con el fin de crear órganos de cooperación conjuntos en materia de régimen local, tanto bajo la fórmula jurídica de Conferencias sectoriales como de otra naturaleza, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común>>.

⁶¹⁸ Previstas en artículo 58.1 de LBRL

⁶¹⁹ << De conformidad con el artículo 138 LBRL, esta Conferencia ha de estar compuesta por representantes de la Administración General del Estado, representantes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los Alcaldes de los Municipios comprendidos dentro del ámbito de aplicación del Título X de la LBRL. Dado el silencio de la LBRL, como se ha dicho, será el reglamento de régimen interno de esta Conferencia el que fijará cuántos y quiénes serán esos representantes. Así, la Declaración Institucional de la CSAL establece que la conferencia de Ciudades estará integrada por los miembros de pleno derecho, los Alcaldes de los municipios de gran población. Además de acuerdo con el art. 4.1.d del R.D 1320/2004, de 28 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Administraciones Públicas, corresponde a la Dirección General de Cooperación Local la preparación de los asuntos y la ejecución de los acuerdos de la Conferencia de Ciudades, desempeñando las funciones propias de la secretaría de la Conferencia y de sus órganos de apoyo>>, M. ALMEIDA CERREDA, “Organizaciones para la cooperación entre las Administraciones Públicas en materia de Administración Local”, op., cit., P. 201

3.2.1. La Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales

3.2.1.1. Regulación

La creación de este tipo de Comisiones es una atribución que la LBRL otorga al Estado en su artículo 58.1⁶²⁰. La última regulación de la composición y atribuciones de esta Comisión viene en el Real Decreto nº 3489/2000⁶²¹, de 29 de diciembre, que regula la naturaleza, composición y funciones de las Comisiones Provinciales de colaboración del Estado con las corporaciones locales.

Sin embargo, la creación de esta Comisión por primera vez se dota del año 1977 en el Real Decreto-Ley 34/1977, de 2 de junio, como se había mencionado más atrás.

La LBRL establece en su artículo 58.1 la posibilidad de la creación de este tipo de órganos de colaboración. La facultad de crear este tipo de órganos de colaboración la tienen únicamente el Estado y las CC.AA. los órganos pueden tener ámbito autonómico o provincial y su ámbito de actuación puede ser general o sectorial⁶²².

⁶²⁰Vid sobre esta cuestión, L. PAREJO ALFONSO, *Comentarios al artículo 58 de la LBRL*, en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo III, M. REBOLLO PUIG (dir.), cit., PP. 1438 y ss. El autor mencionado, en lo que se refiere a esta polémica, dijo que << La creación de órganos de cooperación, además de su regulación y puesta en marcha, es una decisión organizativa. Como quiera que la relación misma para la cooperación no está a la disposición, es decir, no depende de la voluntad de las Administraciones públicas, pues en otro caso cualquiera de ellas podría enervar el funcionamiento del esquema de relaciones interadministrativas, a atribuirse a una de dichas Administraciones. Con ello, la articulación de la cooperación orgánica queda inscrita en el ejercicio de la potestad de organización, que es inherente o doméstica de cada una de ellas>>. P. 1440. Sobre el tema se puede consultar M. CEBRIÁN ABELLÁN, "Las relaciones de los entes locales con otras entidades públicas", op., cit., P. 403 y ss.; M^a. JOSÉ ALONSO MAS, "Comentarios a los artículos 55 a 62 y 117 a 120 bis de la LBRL", en *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, M. J. DOMINGO ZABALLOS (coord.), op., cit., PP. 1094 y ss. Y PP. 2057 y ss.

⁶²¹Modificado por el Real Decreto 427/2005 de 15 de abril de 2005.

⁶²²El artículo citado reza así << Las Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las entidades locales. Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial>>.

La referencia del Texto Refundido a estas Comisiones ha sido más clara y precisa en su Disposición Transitoria Segunda⁶²³.

El Real Decreto 3489/2000, de 29 de diciembre, se aprobó para unificar la normativa sobre las Comisiones Provinciales de colaboración del Estado con las corporaciones locales en un solo texto y adaptar esta normativa a las previsiones del nuevo marco legal, sobre todo, después de la Ley 6/1997, de 4 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y del Real Decreto Legislativo 78/1986, de 18 de abril, entre otros.

En cuanto a la relación de las Comisiones Provinciales con la Comisión Nacional de Administración Local, éstas ejercen sus funciones bajo la dirección y coordinación de ésta última. La Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales se integra orgánicamente en la Subdelegación del Gobierno respectiva o en su caso la Delegación del Gobierno⁶²⁴.

3.2.1.2. Funciones

Las Comisiones Provinciales, según el artículo 2.1 del mismo Real Decreto, tendrán como función esencial la coordinación de “los órganos de la Administración periférica del Estado en la Provincia, en todo lo relativo a la

⁶²³ Esta disposición estipula que << La Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales será el órgano encargado de coordinar los órganos de la Administración Periférica del Estado en la Provincia en todo lo relativo a la cooperación entre la Administración estatal y local, sin perjuicio de las funciones atribuidas a las Diputaciones Provinciales. >>. Y como dijo el Real Decreto 3489/2000 en su introducción << su reconocimiento legal, en virtud de la disposición transitoria segunda del Real Decreto Legislativo 78/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, y el mantenimiento de una de sus funciones tradicionales, cual es el informe de los Planes Provinciales de Obras y Servicios, revitalizó formalmente dichos órganos provinciales de cooperación>>.

⁶²⁴El Real Decreto 3489/2000, de 29 de diciembre dice en su artículo 3 que << las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las corporaciones locales se integrarán orgánicamente en la subdelegación del gobierno respectiva, o Delegación del gobierno, en el caso de las Comunidades Autónomas Uniprovinciales, y ejercerán sus funciones bajo la dirección y coordinación de la Comisión Nacional de Administración Local>>.

cooperación entre la Administración General del Estado y la Administración Local”.

Igualmente, la Subdelegación del Gobierno, a través de estas comisiones provinciales << informará sobre la incidencia en el territorio provincial de los programas de financiación estatal>>⁶²⁵. Aquí entra una de las funciones tradicionales de las Comisiones Provinciales que consiste en la << emisión del informe preceptivo previo a la aprobación por el órgano competente del Plan Provincial o Insular de Obras y Servicios>>⁶²⁶. Este apartado del artículo 11 del Real Decreto ha sido modificado por la Disposición Final Primera del R.D 427/2005 de 15 de abril que regula la composición, las funciones y funcionamiento de la Comisión Nacional de Administración Local que modificó la redacción de dicho apartado para adaptar la referencia en el texto a la normativa de los Planes Provinciales aprobada en el año 2003 en el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio.

Según el artículo 32.4 y Disposición Transitoria segunda del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, del artículo 29.c de la Ley 6/1997, de 14 de abril (LOFAGE).

Otra función atribuida a las Comisiones Provinciales consiste en que estos << bajo la dirección y coordinación de la Comisión Nacional de Administración Local ejercen las funciones que la legislación atribuye a ésta en el ámbito provincial, así como las que la propia Comisión Nacional pueda encomendarles>>⁶²⁷.

⁶²⁵Art.11.1 R.D

⁶²⁶Art.11.3 R.D

⁶²⁷Art.11.2, R.D.

3.2.2. La Comisión Nacional de Administración Local

La Comisión Nacional de Administración Local ⁶²⁸(CNAL, en adelante) es el órgano permanente para la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración local. Esta Comisión viene regulada en la LBRL en sus artículos 117⁶²⁹, 118 y 119 desarrollados por el Real Decreto 427/2005⁶³⁰, de 15 de abril, de regulación de la composición, funciones y funcionamientos de la Comisión Nacional de Administración Local.

Esta Comisión funciona en Pleno y en subcomisiones:

Forman el Pleno, miembros que representan a la Administración del Estado y otros que representan las entidades locales. Éstos últimos serán designados por la Federación Española de Municipios y Provincias. Además del Pleno forman la CNAL dos subcomisiones que son la Subcomisión de Cooperación con la Administración Local y la Subcomisión de Régimen Económico, Financiero y Fiscal.

⁶²⁸Sobre el tema Vid: M^a T. CARBALLEIRA RIVERA, "La cooperación interadministrativa en la LBRL, *REALA* n^o 257, enero-febrero, INAP, 1993, PP. 60 y ss. M. FERNANDEZ-CORONADO GONZALEZ, "Órganos de colaboración del Estado y/o de las Comunidades Autónomas con los entes locales", en *Comunidades Autónomas y gobiernos locales*, AA.VV, Ed. Diputació de Barcelona, Barcelona, 1987, P. 291 y ss.; A. GIMENEZ BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, "Comentarios a los artículos 117, 118 y 119 de la LBRL", en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo III, op., cit., PP. 3225 y ss.; M^a. JOSÉ ALONSO MAS, "Organizaciones para la cooperación de la administración del Estado con la Local", en *Comentarios a la LBRL*, M. J. DOMINGO ZABALLOS (coord.), op., cit., PP. 2055 y ss.; M. ALMEIDA CERREDA, analizando el capítulo noveno: "Organizaciones para la cooperación entre las Administraciones públicas en materia de Administración local" en *La modernización del gobierno local*, L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (dir.), Ed. Atelier, Barcelona, 2005, P. 190 y ss.; *Nuevo régimen local*, Tomo II, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2001, PP. 746 y ss. Esta Comisión tiene mucho que ver con la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales creada, como hemos tenido ocasión de mencionar atrás, por el Real Decreto 34/1977 de dos de junio aunque ésta Comisión no haya sido suprimida claramente por la LBRL << ni aun siquiera (como dijo MIRIAM FERNANDEZ) mencionada por la Ley Básica Local, entendemos que la nueva Comisión simplemente sustituirá a la vieja siendo impensable, por ilógico, que ambas pueden mantenerse>>, op., cit., P. 295.

⁶²⁹Sobre la constitucionalidad de la composición de esta Comisión excluyendo de ello a las CC.AA. vid la STC 214/89, F.J. 29

⁶³⁰Después del cambio institucional introducido por la Constitución, se aprobaron varias normas que regularon la composición y funciones de esta Comisión entre otras mencionamos las siguientes: el Real Decreto 1672/81 de 3 de julio; el Real Decreto 2342/85 de 4 de diciembre; el Real Decreto 147/1989, de 10 de febrero; el Real Decreto 1431/1997 de 15 de septiembre; el Real Decreto 907/2001 de 27 de julio.

Los órganos de esta Comisión tienen el carácter de órganos colegiados a los que se refiere el artículo 22.2 de la Ley 30/1990, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁶³¹.

3.2.2.1. Composición

En la actualidad, la CNAL se estructura en tres órganos: el Pleno, la Subcomisión de cooperación con la Administración Local y la Subcomisión de Régimen Económico. Cada una de las subcomisiones estará integrada por 10 vocales: cinco representan la Administración del Estado y los otros cinco representan a la Administración Local. Además de estas Subcomisiones, la CNAL puede formar Grupos de trabajo.

3.2.2.2. La Comisión Nacional de Administración Local y la Cooperación Económica del Estado con las Corporaciones locales

Esta Comisión ejerce sus funciones previstas en la LBRL a través de dos técnicas: emitir un informe y la formulación de una propuesta⁶³². Entre las atribuciones de esta Comisión, la LBRL en su artículo 118 menciona la de

⁶³¹Sobre los órganos colegiados Vid el excelente trabajo muy detallado sobre este tema realizado por la profesora E. CARBONELL PORRAS intitulado *Los órganos colegiados: organización, funciones, procedimiento y régimen jurídico de sus actos*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Boletín oficial de Estado, Madrid, 1999

⁶³² M. CEBRIÁN ABELLÁN, *Las relaciones de los entes locales con otras entidades públicas*, Ed. Bayer Hnos, Barcelona, 2005, P. 405. Dijo este autor sobre las funciones de esta Comisión << Sus funciones son de informe y propuesta. Respecto a la primera, habrá de hacerlo en los siguientes supuestos: anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones administrativas de competencia del Estado en las materias que afecten a la Administración local, tales como las referentes a su régimen organizativo y funcionamiento; régimen sustantivo de sus funciones y servicios – incluidas la atribución o supresión de competencias –; régimen estatutario de sus funcionarios; procedimiento administrativo, contratos, concesiones y demás formas de prestación de los servicios públicos; expropiación y responsabilidad patrimonial; y régimen de sus bienes y haciendas locales. Además habrá de emitirlo también en la fijación de criterios para las autorizaciones de operaciones de endeudamiento de las corporaciones locales y previamente y en los supuestos en que el Consejo de Ministros acuerde la aplicación de lo dispuesto en el artículo 61 de la LBRL, sobre disolución de órganos de las Corporaciones Locales. En cuanto a las funciones de propuesta y sugerencia, se determina que podrá efectuarlas el gobierno en materia de Administración local y, en especial, sobre: atribución y delegación de competencias a favor de las Entidades locales; distribución de las subvenciones, créditos y transferencias del Estado a la Administración local; participación de las Haciendas locales en los tributos del estado; y previsiones de los Presupuestos Generales del Estado que afecten a las Entidades locales>>, P. 405

“Distribución de las subvenciones, créditos y transferencias del Estado dirigidos a la Administración local”⁶³³. El Real Decreto 427 /2005 no aporta ningún detalle respecto a esta atribución del artículo 118 de LBRL. La Comisión ejerce esta función a través de la técnica de formular unas propuestas y sugerencias.

4. PERSPECTIVAS DE FUTURO

La Cooperación Económica del Estado con las Corporaciones locales se orienta, en su mayoría, a la cofinanciación de proyectos de obras y servicios dirigidos a facilitar la prestación de los llamados servicios esenciales; los que tiene el ayuntamiento la obligación por ley de prestarlos en su ámbito municipal.

Teniendo en cuenta este objetivo principal y haciendo uso de la potestad planificadora de las provincias y su arraigo histórico, el Estado ha ido atendiendo a objetivos complementarios que inciden directa o indirectamente en este objetivo principal; objetivos que son a la vez de interés local y nacional. Entre aquellos objetivos, podemos mencionar el de corregir desequilibrios económicos y sociales, combatir crisis económicas difíciles en el ámbito local, dar respuesta a algunos nuevos retos o responder a algunas nuevas necesidades, llevar a la práctica orientaciones políticas del Gobierno en algunos ámbitos o sectores determinados entre otros.

Desde el inicio del proceso democrático, ha pesado sobre este instrumento de cooperación el recelo de las Comunidades Autónomas hacia

⁶³³ Esta competencia es una competencia consultiva que la Comisión ejerce a través de la emisión de un informe o la formulación de propuestas o sugerencias como el resto de las atribuciones del artículo 118 de LBRL mencionado arriba: << La Comisión tiene asignadas funciones consultivas – así debe emitir informe sobre los proyectos de Ley y de reglamentos del Estado en materia de régimen local – y de formulación de propuestas y sugerencias al Gobierno en materia de Administración Local, y, en espacial, sobre atribución y delegación de competencias a favor de las Entidades Locales, y distribución de transferencias, subvenciones y créditos de las mismas – art. 118.1 LBRL>>, J. L. RIVERO YSERN, *Manual de derecho local*, 5ª Ed. Civitas, Madrid, 2004, P.294

las Diputaciones provinciales, que se manifestó a través de la tendencia de la mayoría de las CC.AA de establecer sus propios instrumentos de cooperación que se prestan directamente con las entidades locales y sin contar, en la mayoría de los casos, con las Diputaciones provinciales.

Las nuevas reformas de los Estatutos de Autonomía aprobados hasta el momento han ido en la misma tendencia al conservar o incluso aumentar las actuales medidas de control y coordinación sobre este instrumento de Cooperación Económica. Teniendo aquello en cuenta, se puede advertir que estaríamos ante un futuro próximo de este instrumento de la cooperación en que se marginaría a las Diputaciones provinciales y tomarían las CC.AA el protagonismo en una nueva reordenación de la estructura territorial del Estado en que se pasaría a una “interiorización del régimen local” limitando o condicionando el carácter bifronte de este régimen.

No obstante aquello, y según nuestro punto de vista, será difícil suplantar el papel crucial y casi insustituible de la función que lleva hoy en día la Diputación provincial en este instrumento de cooperación para los pequeños municipios que tienen y seguirán teniendo carencias en los medios económicos y técnicos que les hacen prácticamente imposible planificar y ejecutar proyectos de construcción de obras de infraestructura y equipamientos locales y la prestación de servicios en su ámbito territorial.

4.1. SUPERVIVENCIA DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES

La Cooperación Económica del Estado con las corporaciones locales ha sido y es actualmente, como se puede deducir sin dificultad alguna a esta altura de la investigación, un instrumento primordial para que la mayoría de los municipios puedan construir y poner en marcha un mínimo de infraestructuras y equipamientos necesarios para prestar a sus vecinos los servicios obligatorios que tienen asignada por ley la tarea de ofrecerlos al conjunto de la población.

El Estado por su parte, según se ha advertido en el primer capítulo de este trabajo de investigación, tiene la obligación de ofrecer a estas entidades locales la colaboración necesaria para que éstas puedan responder adecuadamente a las exigencias legales aludidas. Así que mientras existen entidades locales, que sus recursos económicos propios no les permiten de prestar los servicios mínimos obligatorios, el Estado tendrá que colaborar económicamente en esta tarea. No obstante aquello, la necesidad de una buena parte de los municipios españoles de un apoyo económico y financiero para la prestación del mínimo obligatorio de los servicios locales y la obligatoria colaboración estatal en esta misión no impida una revisión y reconfiguración de este instrumento de cooperación y el modo más idóneo para su canalización, especialmente en el caso de las entidades que el tamaño reducido de sus órganos de gobierno no les permite la instalación y la prestación de los servicios mencionados.

4.2. LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS ANTE UNA POSIBLE ELIMINACIÓN DE LAS DIPUTACIONES

El recelo de las CC.AA hacia las Diputaciones desde la creación de las primeras, la falta de asignación de competencias claras a estas entidades en la Ley Básica de Régimen Local, la suplantación de estas en el ámbito autonómico por órganos del Gobierno autonómico y la insostenibilidad, según algunas opiniones, del coste elevado de sus órganos de gobierno contrastada con el reducido papel otorgado a los mismos todo aquello hizo que se levanten voces solicitando la eliminación de las provincias.

La tarea de instalación y, en caso de que sea necesario, la prestación de los servicios municipales, especialmente, entre aquellos, los obligatorios se ha confiado desde el inicio de este instrumento de cooperación a las Diputaciones provinciales. Sin embargo, los cambios institucionales y reglamentarios aprobados a partir de 1978, especialmente la creación de las CC.AA sustrajeron a las provincias muchas de sus competencias tradicionales impidiendo así a las mismas cualquier protagonismo en ámbito local. El papel

de esta institución se redujo a la función de cooperar jurídica, económica y técnicamente con los municipios y en algunos casos la prestación de los servicios supramunicipales. Dicho ello, la función que desarrollan hoy día las Diputaciones en el ámbito rural para los pequeños municipios, especialmente las dos funciones mencionadas, es vital para la supervivencia de aquellas entidades. Cualquier planteamiento de una posible eliminación de estos entes locales tendría que ofrecer una alternativa al problema que supondría su desaparición, especialmente para los pequeños municipios.

4.3. ALTERNATIVAS A LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES COMO ENTE COOPERADORES CON LOS MUNICIPIOS

Las Comunidades Autónomas han sustituido a las Diputaciones provinciales en el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales. En el caso de las Comunidades pluriprovinciales, especialmente las, entre ellas, que cuentan con un territorio muy extenso la suplantación del papel de la Diputación en el caso de los pequeños municipios no será, según nuestro punto de vista, una tarea fácil.

No obstante aquello, existen varias alternativas para sustituir a la provincia en el ámbito de la cooperación con los municipios en el caso de una supuesta eliminación de esta institución como entidad local a pesar de cualquiera valoración sobre la eficacia de una alternativa de este tipo: entre las posibles alternativas se plantea la posibilidad de otorgar la función cooperadora actual de la Diputación a las CC.AA. En este caso, el Estado canalizaría sus aportaciones a este instrumento de cooperación a través de los órganos de la Comunidad encargados de la cooperación con las entidades locales como pasa actualmente con las Comunidades uniprovinciales.

La otra alternativa es separar, dentro de las entidades locales, entre los entes locales que tienen capacidad planificadora y suficientes medios para administrar los fondos y la instalación y prestaciones de los servicios locales y los pequeños municipios que carecen de estas posibilidades. En el primer caso, la cooperación económica estatal se prestará directamente a estos

entes, mientras que, en caso de los segundos, la cooperación económica estatal se canaliza a través de la Comunidad Autónoma respectiva u otros entes o instituciones intermediarios que puedan legalmente llevar a cabo esta tarea. Las últimas reformas de este instrumento de cooperación inviten a pensar que el Gobierno elegiría, cuando llegue el momento, esta última alternativa. Estas últimas reformas de la Cooperación Económica, según se había mencionado, abrieron la cooperación a otras entidades locales distintas de las Diputaciones provinciales.

4.4. RECONFIGURACIÓN DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CON LAS CORPORACIONES LOCALES

La política de Cooperación Económica del Estado con las corporaciones locales necesita un replanteamiento tanto en lo que se refiere a la regulación, los objetivos, las prioridades y la reconsideración de cambios importantes llevas a cabo en estos últimos años en el ámbito local y autonómico.

En lo que se refiere a la regulación, se necesita estabilidad en las normas reguladoras de este instrumento de cooperación que vive constantes cambios muy relacionados con los cambios de gobierno.

CONCLUSIONES

A modo de recapitulación del contenido de la investigación, y sin pretender reproducir las consideraciones ya expuestas a lo largo del trabajo, se relatan a continuación las conclusiones generales del estudio realizado sobre la cooperación económica del Estado con las corporaciones locales.

Primera: *Encuadramiento normativo de la materia.*

La cooperación económica del Estado con las corporaciones locales se inscribe normativamente en el marco creado por dos textos principales: la Constitución española de 1978 y la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL en lo sucesivo). En el primero de ellos se establece la autonomía de las entidades locales, la necesidad de un equilibrio económico interterritorial como concreción del principio de solidaridad, y la necesidad de que las mencionadas corporaciones cuenten con medios suficientes para el desempeño de las funciones que tienen atribuidas legalmente (arts. 137, 138.1 y 142, respectivamente). De la misma manera, en la LBRL se establecen, por un lado, todos los servicios que los Municipios deben prestar obligatoriamente (art. 26), y por otro, el deber específico de la Provincia de asegurar la prestación integral y adecuada de dichos servicios, y el deber general de garantizar el cumplimiento del principio de solidaridad y equilibrio intermunicipal (art. 31). Como concreción de ello, se encomienda a la Provincia la competencia de asistir y cooperar jurídica, económica y técnicamente con los Municipios, especialmente con los de menor capacidad económica y de gestión (art. 36.1 b)), a cuyo fin se prevé la aprobación de un plan anual provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal (PPOS en lo sucesivo), en colaboración con los municipios de la provincia, y dotado tanto por recursos de las propias Diputaciones, como del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 36.2 a)).

Las aportaciones del Estado al citado plan constituyen el instrumento principal de la cooperación económica de éste con las corporaciones locales. De esta afirmación derivan dos consecuencias fundamentales para la investigación: en primer lugar, la constatación de que las citadas aportaciones no nacen de la aprobación de la Constitución y de la LBRL, sino que son muy anteriores, y en segundo lugar, que es la institución de la Provincia el medio fundamental a través del cual se canaliza la cooperación económica del Estado en el ámbito local. Por ello, el estudio de dicha cooperación tiene a los citados PPOS, su creación y su evolución normativa, como centro de gravedad, y a la Provincia como institución de referencia.

Segunda: *La Provincia como ente de cooperación.*

La Provincia aparece perfilada en la Constitución y la LBRL conforme a tres características esenciales: como ente territorial, como entidad local y como entidad determinada por la agrupación de municipios. Es esta última la que se presenta con más fuerza en su labor de ente de cooperación con los municipios inscritos en su demarcación territorial. Esta cooperación se residencia en la Provincia como ente mediato a través del cual el Estado presta apoyo económico, y que traduce dicho apoyo en actuaciones planificadas dirigidas a la creación y mejora de servicios municipales. Sin embargo, es preciso clarificar el sentido en el que la ley utiliza el término “cooperación”, pues la precisión en su definición determinará el ámbito propio de actuación económica del Estado respecto de las corporaciones locales a través de los planes provinciales mencionados.

El término de cooperación se emplea en la LBRL con más de un sentido: a veces la norma acude a otros términos para designar el contenido de la cooperación, como el de colaboración o coordinación, los cuales se utilizan como sinónimos del primero. Otras veces se cita la colaboración en un sentido general que engloba el de cooperación y coordinación. El legislador, en la LBRL, reguló en realidad varios tipos de cooperación, según

cual fuera la naturaleza de la entidad o entidades interactuantes o la materia o campo objeto de la relación de cooperación de que se trata. Así, habrá de considerar por separado la cooperación realizada por la provincia respecto de los Municipios, de la prestada por el Estado y Comunidades Autónomas (CCAA, en adelante). En lo que nos interesa, en primer lugar, la cooperación económica y jurídica llevada a cabo por la Provincia para la realización de obras y la prestación de los servicios dirigida a los municipios entra en la categoría de la cooperación definida como función o competencia, donde ésta se define como competencia de una administración frente a otra u otras administraciones. Y en segundo lugar, se integra también en la misma la cooperación económica del Estado y de las CCAA orientada a los mismos objetivos y fines mencionados.

Tercera: *Caracteres de la cooperación económica.*

La cooperación como competencia, y dentro de ella la cooperación económica, se ejerce de dos maneras: a veces se presta de modo singular, con carácter puntual y desconectado de una actividad general, y otras veces a través de instrumentos planificados programados de modo continuo. En concreto, la cooperación económica del Estado con las entidades locales se instrumenta a través de los dos modos mencionados, pero exceptuando casos muy singulares, la mayor parte de esta cooperación se realiza a través de instrumentos planificados y de carácter permanente. Además, la cooperación económica, siendo una variante de las categorías de cooperación reguladas en la LBRL, cambia de naturaleza según cual sea la entidad llamada a prestarla. La cooperación económica, tanto la prestada por el Estado para la cofinanciación de los PPOS, como la que presta la Provincia a través del mismo u otros instrumentos de cooperación, es voluntaria para la entidad receptora de la misma y es un deber mirada desde la entidad cooperante.

Cuarta: *Las diferentes clases de cooperación económica con las corporaciones locales.*

La cooperación económica del Estado con las entidades locales en su mayor parte va dirigida a apoyar el esfuerzo cooperador de las Provincias y sin embargo ha de diferenciarse de la cooperación de las Diputaciones provinciales orientada a la realización de obras y servicios de competencia municipales. La distinción entre los dos tipos de cooperación se percibe en muchos aspectos: en la regulación, los objetivos, las líneas de actuaciones las entidades otorgantes e incluso, a veces, las entidades prestadoras de la cooperación. Así, la regulación de ambas, aunque se recoge en el mismo artículo de la LBRL, se desarrolla separadamente, los objetivos de cada tipo de cooperación, aunque en el caso de los PPOS coincidan con los de otras actuaciones, son distintos en cada caso, y respecto a la entidades encargadas de la prestación de la cooperación, exceptuando los PPOS, en ambos tipos de cooperación se prestan a través de entidades distintas.

Quinta: *La cooperación económica a través de los PPOS.*

Una vez establecido el significado preciso del término cooperación tal y como aparece recogido en la LBRL, y concretado dicho significado respecto de un tipo de ella, la cooperación económica, y después de haber distinguido la cooperación que se presta por el Estado a través de las Diputaciones provinciales, de la que prestan directamente estas, la investigación se centra en el estudio de los instrumentos específicos de cooperación económica empleados por el Estado en relación con las corporaciones locales. Esta cooperación se ha prestado históricamente, como se ha reseñado con anterioridad, a través de los denominados, de modo tradicional, planes provinciales de obras y servicios, que tiene a la Provincia como centro institucional de referencia.

En la investigación se trata sumariamente la evolución de la institución provincial, desde su creación en la Constitución de 1812 y su evolución hasta consolidarse como entidad local en el Estatuto provincial de Calvo Sotelo de 1925, para configurar su carácter de ente determinado por la agrupación de municipios, cimiento conceptual y jurídico sobre el cual se fundará después la atribución a la Diputación de la facultad de cooperar económica y jurídicamente con las entidades locales radicados en su ámbito territorial.

Sexta: *Los precedentes a la creación de los PPOS.*

El papel de la Provincia como entidad de cooperación comienza a construirse a partir de la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local en el año 1945 y la configuración de la misma como entidad local intermediaria encargada de asistir y cooperar económica y técnicamente con los municipios. La aprobación de la Ley sobre las Haciendas Locales de 1953, profundiza en esta tendencia, ordenando la creación en el presupuesto provincial de un crédito destinado a financiar los servicios obligatorios municipales, especialmente de los municipios con capacidad económica muy reducida y que no podían financiarlos con sus medios propios. La consolidación de la función intermediaria de la Provincia como entidad de cooperación llegó en 1955 con la articulación de la Ley de 1953 y la anterior de 1945 en una sola norma, denominada Ley de Bases de Régimen Local, la cual adopta dos medidas importantes: la definición expresa de la Provincia como entidad determinada por la agrupación de municipios y el mandato a la misma de elaborar y aprobar los llamados Planes Provinciales de Cooperación, en cuya financiación participará el Estado a través de aportaciones financieras. Dichas aportaciones fueron el germen de lo que se denominará poco después la política de los PPOS.

Séptima: *La creación de los PPOS.*

La política de PPOS mencionada comenzó a partir de 1957, cuando el Gobierno creó los PPOS como instrumento de cooperación, el cual recibirá a partir de este momento la totalidad de la cooperación financiera del Estado dirigida a la cofinanciación de los servicios municipales. La aprobación del Decreto de 13 de febrero de 1958, en desarrollo del artículo 16 de la Ley de Presupuestos del Estado, de 26 de diciembre de 1957, para el bienio 1958-1959, fue el inicio de los PPOS elaborados anualmente en cada provincia por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos (CPST, en lo sucesivo) y financiados con aportaciones procedentes del Estado, además de con los recursos que aportaba la Diputación a cargo de sus presupuestos. Esta norma, a pesar de las modificaciones que se introdujeron a su texto, va a regular los PPOS hasta 1976.

Octava: *La primera etapa de la cooperación económica estatal a través de los PPOS.*

La creación de la política de cooperación económica del Estado con las entidades locales llevó consigo la toma de dos decisiones básicas: la canalización de todas las aportaciones del Estado y sus organismos públicos orientada a financiar obras y servicios en el ámbito local a través de una sola línea de ayuda, residenciada en los PPOS, y la gestión de dichos planes a través de un órgano principal, la CPST. En consecuencia, esta primera etapa, que llega hasta finales de los años sesenta, se caracterizó, en primer lugar, por la estabilidad en los objetivos, criterios, y condiciones de las subvenciones otorgadas, y en segundo lugar, por las múltiples modificaciones que sufrieron las normas que regulaban esta política en el ámbito orgánico, dirigidas a dar un cada vez mayor protagonismo a las CPST. De un modo paralelo, en ese mismo periodo fue descendiendo el volumen de las aportaciones estatales, tras el elevado crédito que otorgó el Gobierno a estos

programas en el año 1958, en contraste con las aportaciones de las entidades locales, que experimentaron durante este periodo un aumento considerable.

Novena: *Los PPOS antes de la aprobación de la Constitución de 1978.*

A partir de finales de los años sesenta y comienzo de los setenta la tendencia normativa reseñada en el anterior punto se rompe, tanto respecto de los instrumentos de cooperación como de los órganos que la prestan, así como varía el reparto de aportaciones realizadas por el Estado y las entidades locales.

En primer lugar, la unicidad en las líneas de ayuda previstas torna en diversificación de las mismas, a través de la creación de los llamados programas de Acción Especial. Dichos programas consistían en la concentración en algunas zonas deprimidas de recursos económicos extraordinarios, permitiendo a través de ellos la realización de obras y proyectos no previstos conforme a los criterios de reparto territorial de las aportaciones económicas estatales establecidos en las normas reguladoras de los PPOS. A pesar del mantenimiento de los objetivos de los PPOS, varían los criterios de distribución de las subvenciones, y con ello se crean programas de acción específica, e igualmente cambia también la tendencia orgánica que estableció el Estado en la creación de estos instrumentos de cooperación. Así, las Diputaciones provinciales reciben las competencias que antes tenía la CPST en la materia, pasando a ellas la aprobación de los PPOS.

En segundo lugar, la política de cooperación económica volvió a tomar protagonismo dentro de las prioridades de la política económica del Estado y como consecuencia de ello el Gobierno aumentó considerablemente el volumen de sus aportaciones dirigidas a la financiación de los proyectos u obras en el ámbito local.

Décima: *La Constitución de 1978 y el nuevo régimen local.*

La cooperación económica del Estado con las corporaciones locales sufre un replanteamiento completo desde sus cimientos por la aprobación de la Constitución de 1978. Las transformaciones en la estructura territorial del Estado dieron un papel nuevo a las Provincias, que se vieron sujetas, por un lado, a la creación de un poder territorial superior, las CCAA, y por otro, y como consecuencia de lo primero, a una reubicación de su posición institucional, a través de la aplicación de un nuevo régimen local desarrollado por la LBRL de 1985. La creación de las CCAA implicó por un lado la desaparición de algunas de las estructuras provinciales existentes, y por otro supuso la aparición de entes dotados de poderes para intervenir en el ámbito local. Así, el marco general del nuevo régimen local se estableció fundamentalmente a través de los Estatutos de Autonomía que fueron aprobándose a partir de 1979, y a través del desarrollo de las competencias estatales por la LBRL. La jurisprudencia constitucional acabó por perfilar el régimen local constitucional, confirmando que existe un mínimo de competencias que garantizan a las entidades locales su autonomía reconocida en la Constitución y que este mínimo forma parte del aspecto básico del régimen local cuya regulación la norma suprema otorga al Estado. El mismo, por mandato del art. 149.1.18, se dotó de competencias para intervenir, estableciendo principios y bases generales, que afectan, entre otras, a la estructura y responsabilidad de las entidades locales, la noción de intereses peculiares, sus competencias propias, o los servicios mínimos de las mismas.

Undécima: *La nueva configuración de la Provincia.*

La fijación de aquellos principios y bases generales por la LBRL supuso, respecto de la Provincia, una operación de intensidad variable según fuera el ámbito de la regulación. Por un lado, su organización y funcionamiento, como entidad de constitución obligatoria, fue determinada al

detalle, sin margen regulatorio apreciable en manos de las CCAA. Pero por otro lado, en el ámbito competencial, a pesar de que, salvo las del art. 36 de la LBRL, la Provincia no tuviera aseguradas competencias propias extensas al margen de las que le puedan otorgar las leyes sectoriales estatales y autonómicas, la regulación básica del aspecto material de las competencias provinciales se redujo al mínimo posible para salvar la autonomía provincial garantizada por la Constitución.

Duodécima: *La recepción por el nuevo régimen local de los PPOS tradicionales.*

Las facultades provinciales en orden a la cooperación económica con los Municipios en su ámbito territorial quedan así enmarcadas, tras la Constitución de 1978 y la aprobación del régimen local postconstitucional, por el art. 36 de la LBRL, que regula las competencias propias de las mismas. Estas aparecen configuradas como el mínimo de facultades asegurado por el legislador estatal a dichas entidades para garantizar su autonomía reconocida en la Constitución, e incluyen expresamente la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, dentro de la cual se establece la facultad de esta entidad de aprobar un PPOS en cuya financiación participarán, además de la propia Diputación y los municipios beneficiarios, el Estado y las CC.AA. De ese modo, el instrumento creado en 1958 como medio para canalizar la cooperación económica del Estado destinada al ámbito local es recibido en el nuevo régimen local creado a partir de la Constitución de 1978, si bien su configuración básica sufre una transformación de calado, en tanto contempla la presencia de un nuevo ente cooperante, la Comunidad Autónoma.

Decimotercera: *La intervención de las CCAA en los PPOS.*

La intervención de las CCAA en el PPOS como instrumento de cooperación queda fijada a través de dos mecanismos: la facultad de coordinar los PPOS prevista en la LBRL y la posibilidad otorgada a las mismas de participar en la financiación de los proyectos a través de subvenciones condicionadas. Respecto de la primera, todas las Comunidades Autónomas han condicionado esta cooperación acudiendo a la facultad de coordinación que tienen sobre la materia. La medida utilizada para intervenir ha sido en la mayoría de los casos la aprobación de un plan coordinador o la formulación de planes sectoriales que las Diputaciones provinciales han de observar para elaborar los proyectos o servicios financiados con fondos procedentes de la cooperación estatal. En cambio, las CCAA han acudido muy pocas veces al segundo de los instrumentos reseñados, la cofinanciación de los proyectos y servicios incluidos en los planes provinciales. En ello se observa una cierta contradicción, cuyo sustrato puede eventualmente hallarse en la posición de competencia institucional entre CCAA y Diputaciones provinciales, mencionada por algunos autores, que haría de esa facultad de coordinación un elemento de inestabilidad en el modelo de cooperación económica del Estado con las corporaciones locales conducido a través de los PPOS mencionados, que podría llegar a condicionar a su misma existencia.

Igualmente, la existencia de los PPOS como medio de cooperación económica estatal ha quedado condicionada por la nueva configuración de la estructura territorial del Estado, y en concreto, en las CCAA uniprovinciales, por la supresión de las Diputaciones, y en el caso de los archipiélagos canario y balear por la sustitución de la organización provincial por Cabildos y Consejos insulares, de manera que las competencias en materia de cooperación económica ha sido confiada directamente a dichos entes.

Decimocuarta: *La adaptación de la cooperación económica del Estado con las corporaciones locales al nuevo régimen constitucional y legal.*

Tras la aprobación de la Constitución, los diferentes Estatutos de Autonomía, y el desarrollo legislativo del nuevo régimen local realizado por la LBRL y el Texto Refundido de Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local (TRRL, en adelante), la política de PPOS, contemplada en normas de rango reglamentario, hubo de adaptarse al mismo. Se suceden entonces una serie de reformas a finales de los años ochenta y principios de los noventa que tienen como finalidad lograr ese primer objetivo, y que además alternan las estrategias de diversificación y unificación de las líneas de actuación. Así, además de la fórmula tradicional de los PPOS, se contemplan otras dos fórmulas de financiación: los Programas de Acción Especial y los Programas Sectoriales orientados a objetivos específicos, fundamentalmente la corrección de desequilibrios económicos y sociales en zonas determinadas del territorio nacional.

Decimoquinta: *Unificación y diversificación en la cooperación.*

La alternancia en la utilización de mecanismos unificados o diversificados de cooperación marcará las etapas subsiguientes de normación gubernamental entre finales de los noventa y la primera década del nuevo siglo. Así, en primer lugar, la tendencia a la diversificación de las ayudas observada anteriormente sufre una transformación a través de la aprobación del Real Decreto 1328/1997, regulando la Cooperación Económica del Estado a las Inversiones de las entidades locales que derogó la normativa anterior unificando todas las subvenciones en el instrumento de los PPOS. La reforma pretendía dotar a las Diputaciones provinciales de mayor flexibilidad, dada la rigidez del sistema de cooperación derogado ocasionada por la introducción de varias líneas de ayuda, dotada cada una con un proceso de elaboración y aprobación distinto y criterios específicos para su financiación.

Sin embargo, en 2003, una nueva reforma creó una nueva línea de ayudas dirigida a financiar proyectos singulares de desarrollo local y urbano,

abriendo por vez primera esta cooperación al resto de las entidades locales, que podrán a partir de aquella fecha solicitar la financiación, aprobar y ejecutar obras o proyectos determinados sin mediar la Diputación provincial en este proceso.

Decimosexta: *La recepción de fondos de origen europeo.*

Cuando España ingresó en la Unión Europea en 1986 en su momento los mecanismos de financiación comunitaria no habían incorporado una política de participación local en los programas de actuación regional que se llevaban a cabo. Esta política empezó a partir de 1988 a través de los Fondos Estructurales Europeos: el Fondo de desarrollo Regional, Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Garantía y Orientación Agrícola.

Para incorporar las aportaciones económicas que estos Fondos otorgan a las entidades locales al instrumento estatal de cooperación económica con los entes locales, el Gobierno elaboró, en el año 1990, el Programa Operativo Local. Este programa incorporó la cooperación Económica Local del Estado gestionado por el Ministerio para las Administraciones Públicas a los Fondos Europeos, con destino al apoyo de las inversiones en los pequeños y medianos municipios de las zonas menos desfavorecidas del país. Los municipios, tras una negociación con las Diputaciones provinciales acordaron canalizar las subvenciones y ayudas otorgadas a los mismos conforme a estos programas de los Fondos comunitarios a través de la fórmula de PPOS. Los proyectos del Programa Operativo Local se han venido, así, canalizando a través del Programa de Cooperación Económica Local del Estado gestionado por el Ministerio de Administraciones Públicas.

Decimoséptima: *La normativa reglamentaria vigente.*

La regulación vigente aprobada en el año 2005, a través de una modificación del Real Decreto 835/2003 realizada por el Real Decreto

1263/2005, introdujo dos nuevas líneas de ayuda además de las dirigidas a la cofinanciación de los PPOS. Se trata de los proyectos de Modernización de la Administración Local y los Proyectos para el impulso de la participación de la sociedad civil. La primera de estas líneas pretende la mejora en la gestión de los servicios de atención a la ciudadanía, la simplificación de los procedimientos en este tipo de servicios y su integración con otros servicios similares de responsabilidad estatal y autonómica.

El objetivo de la introducción de esta línea de ayuda es el fomento de la participación ciudadana y viene para dar respuesta a la exigencia del artículo 70 bis de la LMMGL que obliga a las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares a colaborar con los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, para poder responder a unos estándares mínimos en materia de participación ciudadana y utilización interactiva de las tecnologías de la información y comunicación en sus respectivos ámbitos territoriales. Por lo que se refiere a la línea de ayuda dirigida a financiar proyectos con participación de la sociedad civil, estos pretenden la mejora de los servicios locales, en el ámbito de las competencias de las entidades locales, mediante la cofinanciación de proyectos que cumplan dicho objetivo.

Decimoctava: *Las últimas etapas de la cooperación.*

Desde finales de 2006 y principios de 2007 el Estado español empezó a sufrir las consecuencias de una crisis económica mundial agravada por otra de ámbito nacional que afectó de manera muy espectacular las entidades locales. Se trata, en este último caso, de la crisis inmobiliaria que afectó al sector de la construcción dejando miles de parados. Para enfrentar las consecuencias de esta difícil situación, el Gobierno aprobó un Fondo Estatal de Inversión Local y otro fondo llamado Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local. El Gobierno decidió canalizar estas ayudas excepcionales a través del Programas de Cooperación Económica del Estado

a las inversiones de las entidades locales gestionado por el Ministerio de Administración Públicas.

Decimonovena: *Tendencias actuales y perspectivas de futuro.*

La reforma de la política de cooperación económica con las entidades locales vigente inicia una tendencia de restar protagonismo a las Provincias en materia de cooperación económica del Estado con las corporaciones locales. Las nuevas reformas de los Estatutos de Autonomía aprobadas hasta el momento confirmarían esta tendencia, en tanto han conservado o incluso han aumentado las actuales medidas de control y coordinación sobre este instrumento de cooperación económica. Teniendo esto en cuenta, puede advertirse un riesgo de marginación de las Diputaciones provinciales a favor de las CC.AA, en la tendencia de “interiorización del régimen local”, limitando o condicionando el carácter bifronte de este régimen. En este punto cabe vaticinar que será difícil suplantar el papel crucial y casi insustituible de la función que lleva hoy en día la Diputación provincial, a través de este instrumento de cooperación, para los pequeños municipios que tienen y seguirán teniendo carencias en los medios económicos y técnicos que les hacen prácticamente imposible planificar y ejecutar proyectos de construcción de obras de infraestructura y equipamientos locales y la prestación de servicios en su ámbito territorial.

Vigésima: *El papel decisivo de las CCAA en la cooperación económica con las corporaciones locales.*

El papel de las CCAA en la cooperación económica del Estado con las corporaciones locales a través de la organización provincial es quizás hoy la cuestión más decisiva que afecta a esta materia. El recelo de las CCAA hacia las Diputaciones provinciales se manifiesta en la tendencia de la mayoría de las CC.AA en establecer sus propios instrumentos de cooperación, prestados

directamente a las entidades locales y sin contar, en la mayoría de los casos, con las Diputaciones provinciales. Este recelo hacia la Provincia se ha manifestado igualmente en otras actitudes: en primer lugar, en dejar sin efecto, a través de medidas legales, buena parte de las competencias de esta entidad, y en otros casos el intento, en algunos de los antiguos Estatutos, y especialmente en los nuevos, de reducir al mínimo las competencias de la Diputación y crear entidades supramunicipales, dotándoles competencias similares de las que ostentan actualmente las Provincias; en segundo lugar, reduciendo sus aportaciones a la financiación de los PPOS y creando de forma paralela fondos de cooperación orientados principalmente a los municipios y otras entidades locales supra municipales como son las comarcas, las mancomunidades de municipios y los consorcios; y en tercer lugar, acudiendo, como se ha mencionado antes, a la competencia de coordinación sobre los PPOS para intervenir y controlar este instrumento de cooperación procedente del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDE HERNANDEZ, José Carlos: “La nueva regulación de la gestión de las subvenciones y ayudas públicas”, en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 4, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1991

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz: “La gobernanza local”, en *Revista de Estudios Autonómicos*, nº 291, julio 2002- junio 2003, INAP, Madrid

ALMEIDA CERREDA, Marcos: “Organizaciones para la cooperación entre las Administraciones públicas en materia de Administración local” en LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (dir.), *La modernización del gobierno local: estudio sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*, Atelier, Barcelona, 2005

ALMONACID LAMELAS, Víctor (dir.): *Estudios sobre la modernización de la administración local: teoría y práctica*, Antonio RAMÓN RODRÍGUEZ CASTAÑA Y ZULEMA SÁNCHEZ SÁNCHEZ (coords.), La ley y el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2009

ALONSO MAS, María José.: “Comentarios a los artículos 2, 18, y 36 de la LBRL”, en MANUEL J. DOMINGO ZABALLOS (coord.), *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, Civitas, Madrid, 2003

ALVAREZ GENDIN, Sabino: “El Decreto regulador de las atribuciones y deberes de los Gobernadores civiles”, *RAP*, nº 27, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958

ANDER-EGG, Ezequiel: *Problemática del desarrollo de la comunidad a través de los documentos de NN.UU*, fondo editorial común, Caracas, 1970

ARAUJO CABRERA, Yasmina; DOMINGUEZ LEON, Jorge y MACHÍN PEÑA,

Rafael: “El proceso de cooperación con las entidades locales: el caso del cabildo de Gran Canaria”, en *Cooperació territorial, una perspectiva comparada de les Comunitats autònomes, elements de debat territorial*, nº 19, junio de 2004, Diputació Barcelona

ARGULLOL MURGADAS, Enrique: “Los límites institucionales de la

legislación básica”, en L. COSCULLUELA MONTANER Y E. CARBONELL PORRAS (dirs), *Reforma estatutaria y régimen local*, Civitas y Ministerio de Ciencia e Innovación, Pamplona, 2011

ARIAS MARTINEZ, María Antonia: “Los planes provinciales de cooperación:

comentario a la sentencia de la sala 3ª (sección 4ª) del Tribunal Supremo de 24 de junio de 1998”, *Revista Galega de Administración Pública*, nº 22 mayo-agosto, 1999

ARNAL SURIA, Salvador y GONZÁLEZ PUEYO, Jesús María: *Comentarios al*

Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, “comentarios al artículo 147”, *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, Madrid, 2005

AVILA TATO, Luis: “La Provincia y su evolución” en *libro homenaje a José*

Antonio García-Trevijano Fos, Colegio Universitario de Estudios Financieros y IEAL, Madrid, 1982

BAENA DEL ALCAZAR, Mariano: “Organización central y ámbito local en

España (1838-1990)”, en ALBERTO RUIZ OJEDA (coord.), *El Gobierno local: estudios en homenaje al profesor Morell Ocaña*, Iustel, Madrid, 2010

BALLESTER ROS, Ignacio: “Notas sobre la proyección en el ámbito local del

III Plan de Desarrollo Económico y Social”, *REVL* nº 172, IEAL, Madrid, 1971

BALLESTEROS FERNANDEZ, Ángel: *Manual de administración local*, 5º Ed., El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2006

BANCO DE CRÉDITO LOCAL: *Cooperación económica local del Estado*, Colección textos legales 2, INAP, Madrid, 1990

BAÑO LEON, José María: “La Ordenación de las normas reguladoras del régimen local”, en SANTIAGO MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, 2ªEd., Civitas, Madrid, 2003

BARNES, Javier: “La provincia en Andalucía”, en *La provincia en el estado de las autonomías*, Marcial Pons y Diputació de Barcelona, Madrid, 1996

BASSOLS COMA, Martín: “Las Diputaciones provinciales a los diez años de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local: experiencias y perspectivas”, en *La provincia en el estado de las autonomías*, VV. AA, Diputación de Barcelona y Marcial Pons, Madrid, 1996

BAYONA I ROCAMORA, Antoni: “La administración local en el estado de las autonomías”, en la *Revista Catalana de Derecho Público*, nº 20, diciembre, Escola d’Administracio Pública de Catalunya y Institut d’estudis Autonomics, 1995

BEATO ESPEJO, Manuel: “Las Diputaciones provinciales del territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, a los diez años de vigencia de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local” en *La provincia en el estado de las autonomías*, VV. AA Diputación de Barcelona y Marcial Pons, Madrid, 1996

BERMUDEZ, Javier: “Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre colaboración interadministrativa”, *DA*, nº 240, octubre-diciembre, INAP, 1994.

BILBAO AMEZAGA, Javier: *Notas sobre cooperación provincial a los servicios municipales (la moderna legislación que regula la ayuda económica del Estado a los municipios)*, Diputación de Vizcaya, Bilbao, 1958

BOIX REIG, Vicente: “Significación de la provincia en la distribución territorial del poder por la Constitución”, *RAP*, nº 115, enero-abril, Centro de Estudios Constitucionales, 1988

CABELLO PEREZ, Ismael: *Cabeceras de comarca y núcleos de expansión*, Gerona, 1974

CALVO DE ALCOCER, Ramón: *Las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos: síntesis de su evolución legislativa*, Colección Estudios nº 4, Madrid, 1964

CANO CAMPOS, Tomas: “Comentario al artículo 18 de la LBRL”, en MANUEL REBOLLO PUIG (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo I, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007

CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa: *La provincia en el sistema autonómico español*, Universidad de Santiago de Compostela y Marcial Pons, Madrid, 1993

- “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, en *REALA*, Nº 257, enero-marzo, INAP, 1993

- “¿Se han convertido las provincias en un simple nombre?”, en *REALA* nº 289 mayo-agosto, INAP, Madrid, 2002

- “La participación ciudadana y los grupos políticos municipales” en JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (dir.), *La modernización del gobierno local*, Atelier, Barcelona, 2005

- “Las Diputaciones provinciales en la Comunidad Autónoma gallega: balance de diez años de experiencia”, en *La Provincia en el estado de las autonomías*, VV. AA, Diputación de Barcelona y Marcial Pons, Madrid, 1996
- “El plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal”, en *Revista de Estudios de Administración Local*, nº 255-256, julio-diciembre, INAP, 1992

CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa y FERREIRA FERNANDEZ, Antonio

Javier: “Plan único de obras y servicios y autonomía local (STS de 23 de junio de 1989)” en *REALA* nº 248, octubre-diciembre, INAP, Madrid, 1990

CARBONELL PORRAS, Eloísa y CANO CAMPOS, Tomas: *Transportes urbanos*, Iustel, Madrid, 2006

CARBONELL PORRAS, Eloísa y REBOLLO PUIG, Manuel: “La Administración Local en la legislación andaluza”, en SANTIAGO MUÑOZ MACHADO (dir.) *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo II, 2ªEd., Civitas, Madrid, 2003

CARBONELL PORRAS, Eloísa: “Comentarios al artículo 30 de la LBRL”, en MANUEL REBOLLO PUIG (dir.) *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007

-“El transporte público de viajeros”, en RAMÓN PARADA VÁZQUEZ Y CARMEN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (dirs.), *las competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 2007

- Los órganos colegiados: organización, funciones, procedimiento y régimen jurídico de sus actos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y BOE, Madrid, 1999
- “Ámbito de aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población” en ALBERTO RUIZ OJEDA (coord.), *El gobierno local: estudios homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel, Madrid, 2010
- “La administración local en el Estatuto de Autonomía de 2007 y en la reciente legislación andaluza”, en S. MUÑOZ MACHADO (coord.), *Tratado de derecho municipal*, Tomo IV, 3ªEd., Iustel, Madrid, 2010
- “La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y los servicios locales (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades supramunicipales)”, en *Anuarios de derecho municipal*, nº 4, 2010, Instituto de Derecho Local y Marcial Pons, Madrid, 2011
- CARBONELL I VILA, Tomás:** “Fiscalización de subvenciones, ayudas públicas y transferencias” en JOSÉ FERNANDO CHICANO JÁVEGA (dir.), *El control interno de las corporaciones locales*, Diputación de Castellón, Castellón, 1997
- CARITAS ESPAÑOLA:** *Las bolsas rurales de pobreza: pistas para la animación de las comarcas deprimidas*, Caritas Española, Madrid, 1981
- CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, José Luis:** “Autonomía provincial y Plan Único de Obras y Servicios (apropósito de la STC 109/1998, de 21 de mayo)”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública* nº 13, diciembre, Gobierno de Aragón, 1998

CASTELLS ARTECHE, José Manuel: “La regulación de los Territorios Históricos vascos”, en *La Provincia en el estado de las autonomías*, VV. AA, Marcial Pons, Madrid, 1996

CEBRIÁN ABELLAN, Manuel: *Las relaciones de los entes locales con otras entidades públicas*, Bayer Hnos, Barcelona, 2005

CENTRO DE ESTUDIOS MUNICIPALES Y COOPERACIÓN INTERPROVINCIAL: *La Comarca y la Administración Territorial*, series Temas, nº 18, Granada, 1986

CLAVERO AREVALO, Manuel Francisco: “La Provincia ante una encrucijada histórica en el ciento aniversario de su creación (1833-1983)”, *RAP*, nº 100-102, enero-diciembre, Centros de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983

CLIMENT BARBERA, Juan: “La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales”, en SANTIAGO MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de derecho municipal*, Tomo I, 2ªEd., Civitas, Madrid, 2003

-“Las diputaciones en la Comunidad Valenciana: una década de Ley de Bases de Régimen Local”, en *La Provincia en el estado de las autonomías*, VV.AA, Diputación de Barcelona y Marcial Pons, Madrid, 1996

COLOM PASTOR, Bartolomeu: “Comunidades autónomas uniprovinciales” en RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT (coord.), *La provincia en el sistema constitucional*, Diputación de Barcelona y Civitas, Madrid, 1991

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO REGIONAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID: *Programa Regional de Inversiones y*

Servicios de Madrid (1997-2000) Metodología y Actuaciones, Madrid, 1997

-*Manual de gestión del PRISMA (1997-2000)*.

CORCHO BRAGADO, Marcelino: “Cooperación Económica del Estado a las inversiones de las entidades locales”, en *EL consultor de los ayuntamientos y de los juzgados* nº 14, julio, Madrid, 1999

COSCULLUELA MARTINEZ, Carolina: “Inversión de las corporaciones locales en infraestructuras: incidencia en la creación de empleo y en el PIB en España”, en L. COSCULLUELA MONTANER y E. CARBONELL PORRAS (dirs), *Reforma estatutaria y régimen local*, Civitas y el Ministerio de Ciencia e Innovación, Pamplona, 2011

COSCULLUELA MONTANER, Luis: “Autonomías y diputaciones provinciales en la Constitución Española”, en *Provincia y Diputaciones provinciales en el Estado de las Autonomías*, Revista *Temas de Administración Local*, nº 5, Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial, Granada, 1982

- “El tema de la descentralización en el proyecto de Ley de Bases para el Estatuto de Régimen Local de 1975”, en *Estudios Regionales* (II Reunión de Estudios Regionales, Islas Canarias 2 al 6 de mayo 1975), Instituto Nacional de Prospectiva y Desarrollo- Económico, Madrid, 1976

- “El régimen local y los Cabildos insulares en el Estatuto balear de 2007”, en RUIZ OJEDA (coord.), *El gobierno local: estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel, Madrid, 2010

- *Manual de derecho administrativo*, Tomo I, 18º Ed., Civitas, Pamplona, 2007

-*Manual de derecho administrativo*, 21º Ed., Civitas, Pamplona, 2010

CUADRADO ROURA, Juan Ramón: Economía y desequilibrios regionales en España, en *España de las Autonomías*, FERNANDO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (coord.), INAP, Madrid, 1985

DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás: “Corporaciones locales, reforma de los Estatutos y competencias estatales”, en *REDA*, nº 145, 2010

DE LA VALLINA VELARDE, Vicente: “La cooperación provincial a los servicios municipales ante la nueva Ley de régimen local”, en *REVL* nº 164 noviembre- diciembre, 1969

- *La provincia, entidad local, en España*; Boletín Oficial de la Provincia, Oviedo, 1964

DE MARCOS, Ana: “Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación”, *DA*, nº 240, Madrid, 1994

DICCIONARIO DE USO DEL ESPAÑOL (María Moliner), 2ª Ed., Gredos, Madrid, 2002

DICCIONARIO DEL ESPAÑOL ACTUAL, Vol. I, Aguilar lexicología, Madrid, 1999

DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE SERGOVIA, *Disposiciones vigentes sobre la Comisión Provincial de Servicios Técnicos* (desde su creación hasta abril de 1959), Imprenta provincial de Segovia, 1959

EMBED IRUJO, Antonio: “Autonomía constitucional y Constitución, aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal”, *REDA*, nº 30, 1981

- “Las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Diputaciones”, *REVL*, nº 220, Instituto de Estudios de la Vida Local, Madrid, 1983

ENERIZ OLAECHEA, Francisco Javier: “Autonomía local, competencias y relaciones interadministrativas de las entidades locales”, en MARTÍN MARÍA RAZQUÍN LIZÁRRAGA Y FRANCISCO JAVIER ENÉRIZ OLAECHEA (dirs.), *Derecho local de Navarra*, Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2005

ESPINET CHANCHO, Miguel: “Las Comisiones de Servicios Técnicos y la nueva modalidad de cooperación a las obras y servicios locales”, en *REVL*, nº 97, 1958

ESTEVE PARDO, José: “La Experiencia Provincial en Cataluña”, en *La Provincia en el estado de las autonomías*, Ed. Marcial Pons y Diputació de Barcelona, Madrid, 1996

- “La provincia como sujeto de relaciones interadministrativas”, en RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT (coord.), *La provincia en el sistema constitucional*, Diputación de Barcelona y Civitas, Madrid, 1991

ESTEVEZ CEPEDA, Eugenio: “Bases y perspectivas de los planes provinciales de cooperación”, en *Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, AA.VV, Diputació de Barcelona, 1987

FARIÑA JAMARDO, José: “El desarrollo comunitario en el Decreto 3524/1974”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 186, abril-junio, Instituto de Estudios de la Vida Local, 1975

FERNANDEZ CARNICERO, Claro José: “La dimensión constitucional de la provincia, en *Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo XX, libro homenaje al profesor Garrido Falla*, Tomo II, U. Complutense de Madrid, Madrid, 1992

FERNANDEZ COMBARRO, Eduardo: “La planificación del desarrollo y su evolución- el desarrollo regional en el III Plan de desarrollo económico y social español”, en *Revista de Estudios Agro-Sociales* nº 78, enero-marzo 1972, Instituto de Estudios Agro- Sociales, Madrid, 1972

FERNANDEZ FARRERES, German (coord.): “El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley”, en *Comentario a la Ley General de Subvenciones*, Civitas, Navarra, 2005

-“La aplicabilidad de la Ley General de Subvenciones a las entidades locales, en particularidad a las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias de cooperación económica a los municipios”, en *Cuadernos de Derecho Local*, nº 5, junio de 2004, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2004

FERNANDEZ JULBEZ, Guillermo: “Las Comisiones Delegadas de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos”, *DA* nº 43 julio 1961, Secretaria General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid.

FERNANDEZ-CORONADO GONZALEZ, Myriam: “Órganos de colaboración del Estado y/o de las Comunidades Autónomas con los entes locales”, en *comunidades Autónomas y gobiernos locales*, AA.VV, Diputació de Barcelona, 1987

FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, Tomás-Ramón: *Los Derechos Históricos de los Territorios Forales*, Civitas, y Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985

-“La provincia como corporación: las diputaciones provinciales”, en SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (dir.), *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo III, Alfaguara, Madrid, 1973

FIGUEIRA LOURO, Miguel: “Las subvenciones y los Planes de inversiones”, *REVL*, nº 123, mayo-junio 1958, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1958

FONT I LLOVET, Tomas y otros: *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, BOE y CEPC, Madrid, 2006

-“Compás de espera para la reforma del Gobierno local”, en *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local y Institut de Deret Públic, Barcelona, 2007

FRANCISCO TEIRA VILLAR, Javier: *Órganos colegiados a nivel provincial*, colección Estudios, nº 2, Madrid, 1963

GALLEGRO y BURÍN, Alberto: “La cooperación provincial a los servicios municipales”, en *REVL*, nº 64, 1952

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: *Problemas actuales de régimen local*, Civitas y Universidad de Granada, Pamplona, 2007

- “Prefectos y Gobernadores civiles: el problema de la administración periférica en España” en el libro de Brian Chapman sobre *Los prefectos y la Francia provincial*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959

- *Estudio sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985
- “La provincia en la Constitución”, en RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT (dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas y Diputació de Barcelona, Madrid, 1991

GARCIA ROCA, Javier: “Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad”, *Revista Vasca de Administración Publica*, nº 47 II, enero-abril, INAP, Madrid, 1997

GARCIA VELASCO, Marcos: “Equidad espacial y equipamiento local: la política de cooperación local y los Planes Provinciales”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 23 enero-abril, 1989, Universidad de Andalucía, 1989

GARCIA-ESCUADERO Márquez, PIEDAD y PENDAS GARCÍA, Benigno: “La provincia como entidad local en el estado de las autonomías”, en *Organización territorial del Estado (Administración local)* Volumen II, Dirección General de lo Contencioso del Estado e Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985

GASCÓN y MARÍN, José: *Tratado de derecho administrativo: principios y legislación española*, Tomo II, Organización y Materia administrativa, 13º, Instituto editorial, REUS, Madrid, 1956.

GASCÓN HERNÁNDEZ, Juan: “Algunos Aspectos cooperativos de la vida local”, en *REVL*, nº 73, 1954

GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael: “Las competencias funcionales: el nuevo marco de la asistencia y cooperación municipales”, *Anuario del Gobierno Local*, 1999-2000, Marcial Pons y Diputació de Barcelona, Madrid, 2000

GONZÁLEZ BERENGUER, José Luis: “Los planes provinciales de obras y servicios”, en *REVL*, nº 101, 1958

GONZÁLEZ CASANOVAS, José Antonio: *Las Diputaciones Provinciales en España: historia de las Diputaciones 1812-1985*, Mancomunidad General de Diputaciones de Régimen Común, Madrid, 1986

GONZALEZ HERNANDEZ, Esther: “El artículo 138 de la Constitución española y el principio de solidaridad”, en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 21 enero-abril, INAP, Madrid, 2004

GONZALEZ PEREZ, Jesús y GONZALEZ NAVARRO, Francisco: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tomo I, 4º Civitas, Navarra, 2007

GUAITA MARTORELL, Aurelio: “Competencia del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local”, en *Organización territorial del estado (Administración Local)*, Volumen III, Dirección General de lo Contencioso del Estado e Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985

- “Reflexiones sobre el tratamiento constitucional de la Provincia desde 1812 hasta la vigente constitución de 1978 (mención especial de Extremadura y Cataluña), en *Estudios sobre la Constitución española libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* Tomo IV, Civitas, Madrid, 1991

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL: *Los planes provinciales de obras y servicios*, LVII Seminario de Investigación: Planes Provinciales de Obras y Servicios, Valencia, 1977

JAVIER GARCIA ROCA, Francisco: “La solidaridad autonómica, valor del ordenamiento” en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 70, Madrid, 1983

JIMENEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio: “Comentarios a los artículos 117,118 y 119 de la LBRL, en MANUEL REBOLLO PUIG (dir.), *Comentarios a la LBRL*, Tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007

JIMENEZ-BLANCO, Antonio: *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985

LALINDE ABADÍA, Jesús: “El otro de la provincia constitucional en España”, en RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT (dir.) *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991

LARUMBE BIURRUN, Pedro María: *La región aspectos administrativos*, Montecorvo, Madrid, 1973

LOBATO BRIME, Francisco: “La Comisión Provincial de Servicios Técnicos y los Planes Provinciales de inversión para obras y servicios”, *REVL*, nº 113, 1960

LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando: “Los cabildos insulares en el derecho canario”, en *La provincia en el estado de las autonomías*, VV. AA, Diputación de Barcelona y Marcial Pons, Madrid, 1996

LOPEZ RAMÓN, Fernando: “Los servicios propios de la provincia” en *La Provincia en el sistema constitucional*, Diputació de Barcelona y Civitas, Madrid, 1991

LOS FONDOS EUROPEOS Y LAS CORPORACIONES LOCALES: *Guía práctica de Manual del Alcalde*, Foro Local, Econet, Madrid, 2003

LUCAS VERDÚ, Pablo y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo: “Solidaridad interterritorial” en OSCAR ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978* Tomo X, Cortes Generales y Derecho Reunidas, Madrid, 1996

MANZANO PALOMO, Laura: *Las competencias de las diputaciones provinciales sobre la Garantía constitucional y la garantía institucional*, Tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, 2005, (bajo el número T29268)

MARTÍN DÍAZ, Antonio: “Algunas innovaciones de la nueva Ley en la organización y funcionamiento de las Entidades provinciales”, en *REVL*, nº 55, 1951

MARTÍN MATEO, Ramón: *El horizonte de la descentralización*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969

- “La comarca como ámbito de prestación de servicios”, en *La comarca como ente territorial*, Generalitat de Catalunya, 1984

- “La garantía Constitucional de las autonomías locales”, en *REVL*, nº 208, 1980

- “Los estados de las autonomías” en FERNANDO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (coord.), *La España de las Autonomías*, INAP, Madrid, 1985

MARTÍNEZ DÍAZ, Alonso: “Algunas innovaciones de la nueva Ley en la organización y funcionamiento de las Entidades provinciales”, en *REVL*, nº 55, 1951

- “Modalidades financieras de la cooperación provincial a los servicios municipales”, en *REVL*, nº 67, 1953

MARTINEZ FERNANDEZ, Faustino: “La cooperación provincial a los servicios municipales: el plan provincial de cooperación”, en *REALA*, nº 260, octubre-diciembre, INAP, Madrid, 1993

MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (dir.) y ENRIQUE ARGULLOL Murgadas: “Aproximación histórica al tema de la descentralización 1812-1931”, *Descentralización administrativa y organización política*, Ed. Alfaguara, Madrid, 1973.

MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián: “El tema de la autonomía provincial: las diputaciones y el proceso autonómico”, en *REALA*, nº 248, octubre-diciembre, INAP, Madrid, 1991

- “El tema de la autonomía provincial: las diputaciones y el proceso autonómico” en RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT (dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Diputació de Barcelona y Civitas, Madrid, 1991

- “El tema de la descentralización y sus relaciones con la planificación económica”, en *Descentralización administrativa y organización política*, dirigido por el mismo autor, Tomo III, Alfaguara, Madrid, 1973

- *La Provincia: pasado, presente y futuro*, Civitas, Madrid, 1991

- *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1989

-*Derecho público foral de Navarra: el mejoramiento del fuero* (obra colectiva dirigida por el mismo autor), Civitas, Madrid, 1990

MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael: “Naturaleza jurídica y encuadramiento orgánico de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos”, en *RAP*, nº 4, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.

MENENDEZ REXACH, Ángel: “La cooperación, ¿Un concepto jurídico?”, en *DA*, nº 240, octubre-diciembre, 1994

MEMENTO PRÁCTICO: *Administraciones locales 2009-2010*, Francis Lefebvre, Madrid, 2010

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES TERRITORIALES: *Cooperación Local, memoria de 1983*, Dirección General de Cooperación Local, Madrid, 1983

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, Dirección General de Cooperación Local, *Memoria de 1985*

-*Memoria sobre la explotación de la EIEL para el año 1995*, Madrid

-*Memoria de cooperación local*, Dirección General de Cooperación Local, Madrid, 1985

-Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales, publicado por la Dirección General de la Acción Económica Territorial dependiente del Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994

-Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales, 1998, publicado por las Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, MAP, Madrid, 1998

-Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales, 2004, publicado por la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, MAP y BOE, Madrid, 2006

MORELL OCAÑA, Luis: *El régimen local español*, Tomo I, Civitas, Madrid 1988

-*Comentarios al articulado de la Ley de régimen especial y de capitalidad*, Civitas, Navarra, 2007

-“La competencia de fomento de las diputaciones provinciales” en RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT (dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991

-“La concepción constitucional de la provincia como entidad local”, en SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO (coord.), *Estudios sobre la Constitución española libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo IV, Civitas, Madrid, 1991

-*La delegación entre entes en el derecho público español*, IEAL, Madrid, 1972

-“La dinámica provincial a partir de la Constitución”, *REVLA*, nº 300-301, enero-agosto, INAP, Madrid, 2006

-“La provincia: pasado, presente y perspectivas de futuro”, en JOSÉ LUIS MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (coord.), *Descentralización y administración local*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1992

-“Raíces históricas de la concepción constitucional de la provincia”, *REDA*, nº 42, abril-junio, Civitas, 1984

-*Temas Claves de la Constitución española: La Administración Local*, Tecnos, Madrid, 1984

-“Una teoría de la cooperación”, en *DA*, nº 240, octubre- diciembre, INAP, Madrid, 1994

MOROTE SARRIÓN, José Vicente: “Comentarios al artículo 40 de la LBRL”, en MANUEL J. DOMINGO ZABALLOS (coord.), *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, Civitas, Madrid, 2003

MOSQUERA FERNANDEZ, Jaime: “La selección de núcleos y el equipamiento comarcal”, en FERNANDO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ Y SANTIAGO ALEGRE GÓMEZ (coords.), *Estudios regionales, II reunión de estudios regionales: Islas Canarias 2 al 6 de mayo de 1975*, Instituto Nacional de Prospectiva y Desarrollo Económico (INPDE), Madrid, 1976

MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Tomo I, 2º Ed., Iustel, Madrid, 2007

MURILLO PEINADO, Agustín: “Las subvenciones, participaciones y otros ingresos no tributarios de derecho público en el ámbito de las entidades locales”, *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, Nº 48, junio, 2001

NIETO GARCÍA, Alejandro: “Cooperación y asistencia”, en RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT (dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas y Diputació de Barcelona, Madrid, 1991

-“La organización local vigente: uniformismo y variedad”, en SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO (dir.), *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo III, Alfaguara, Madrid, 1973

- “Legislación del parlamento de Catalunya sobre comarcas”, en *La comarca como ente territorial*, Escola d’Administració pública de Catalunya, Barcelona, 1984

ORDOÑEZ SOLIS, David: *Administraciones, ayuda del Estado y fondos europeos*, Bosch, Barcelona, 2006

- *Fondos estructurales europeos: régimen jurídico y gestión administrativa*, Marcial Pons, Madrid, 1997

ORDUÑA REBOLLO, Enrique y COSCULLUELA MONTANER, Luis: *Historia de la Legislación de régimen local (siglos XVIII a XX)*, Iustel y Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008

ORDUÑA REBOLLO, Enrique: *Municipios y Provincias*, La Federación Española de Municipios y Provincias y INAP, Madrid, 2003

- Evolución Histórica de la diputación provincial de Segovia 1833-1990*, Diputación provincial de Segovia, 1991

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis y PUERTA SEGUIDO, Francisco: en MANUEL REBOLLO PUIG (dir.) *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: “El nuevo papel de las Diputaciones provinciales”, en *REALA*, número 251, julio-septiembre, INAP, Madrid, 1991

- “Diferencia frente a uniformidad en la organización territorial local”, en *Anuarios del Gobierno Local*, Diputació de Barcelona y Marcial Pons, Madrid, 1999/2000.

-*El plan único de obras y servicios de Cataluña y la garantía institucional de la autonomía provincial*, Civitas y Diputació de Barcelona, Madrid, 1992

-“La cooperación a las inversiones locales más allá de los Planes de Obras y Servicios, Especial referencia a la situación en Cataluña del Plan Único de Obras y Servicios”, en *Anuario del Gobierno Local*, Instituto de Derecho Público y Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003

-“La garantía de la autonomía local en el reparto competencial entre las Administraciones públicas”, en *Comunidades Autónomas y Gobiernos locales*, Diputació de Barcelona, 1987

-“la interiorización autonómica del régimen local”, en *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, con otros autores, BOE y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, 2006

-*Régimen local y estatutos de autonomía*, en *REALA*, nº 300-301, agosto, INAP, Madrid, 2006

ORTIZ DÍAZ, José: “Órganos de unidad y coordinación de los organismos y servicios estatales a nivel provincial: el Decreto de 10 de octubre de 1958”, *Revista de Estudios de la Vida Local* nº 106, julio-agosto de 1958

PARADA VÁZQUEZ, José ramón y ANTONIO MANZANEDO MATEOS, José: “Corporaciones locales y desarrollo económico” en *Planificación I* (Joseph H. Kaiser), Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974

PARADA VÁZQUEZ, José Ramón: “La segunda descentralización del estado autonómico al municipal”, en RAMÓN PARADA VÁZQUEZ Y ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR (dirs.), *Reforma y retos de la Administración local*, Fundación Caja Rural de Toledo y Marcial Pons, Madrid, 2007

PAREJO ALFONSO, Luciano: “Comentarios al artículo 58 de la LBRL”, en MANUEL REBOLLO PUIG (dir.), *Comentarios a la LBRL*, Tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007

-*Derecho básico de la Administración Local*, Ariel, Barcelona, 1988

-“Relaciones inter administrativas”, en MANUEL REBOLLO PUIG (dir.), *Comentarios a la LBRL*, Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007

-“Autonomía local, Régimen local Básico y Reformas Estatutarias”, en la *REALA*, nº 309, enero-abril, 2009

-“La autonomía local en la Constitución”, en SANTIAGO MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de derecho municipal*, Tomo I, 2ªEd., Civitas, Madrid, 2003

-“La provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios: fines básicos y competencias mínimas”, en RAFAEL GÓMEZ- FERRER MORANT (dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991

-“Las perspectivas del nuevo régimen local”, en RAMÓN PARADA VÁZQUEZ Y ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR (dirs.), *Reforma y retos de Administración Local*, Marcial Pons, Fundación Caja Rural de Toledo y Maat Gknowledge, Madrid, 2007

PASCUAL GARCÍA, José: *Las subvenciones públicas: legislación comentada, formularios y procedimientos*, 2ª Ed., BOE, Madrid, 2009

-Régimen jurídico de las Subvenciones públicas, 5ª Ed., BOE, Madrid, 2008

PELAYO MARCO, Julio: *Planes provinciales de obras y servicios: la Cooperación provincial*, INAP, Madrid, 1971

PEMÁN GAVÍN, Juan: “El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la Administración Local”, en la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 27, diciembre, Gobierno de Aragón, 2005

-Igualdad de los Ciudadanos y autonomías territoriales, Civitas, Madrid, 1992

PEREZ GARCÍA, Rafael: “Proyectos locales en la cooperación con los fondos europeos”, en *Anuario del Gobierno Local*, Marcial Pons y Diputació de Barcelona, 1996

PÉREZ MORENO, Alfonso: “Solidaridad y convenio entre Comunidades Autónomas”, en *Comunidades Autónomas: solidaridad, estatus, organización, convenios*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1980

PORTA PEGO, Belén: “Algunas consideraciones en torno al Fondo Estatal de Inversión Local” en ALBERTO RUIZ OJEDA (coord.), *El Gobierno local: estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel, Madrid, 2010

POSADA, Adolfo: *Evolución legislativa del Régimen local en España 1812-1909*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *Doce años de Planes Provinciales (1958-1969)*, *Secretaría General Técnica, Servicio Central de planes provinciales*, Madrid, 1970

PULIDO QUECEDO, Manuel: “Comunidad Foral de Navarra: diez años de vigencia de la Ley de Régimen Local”, en *La provincia en el estado de las autonomías*, VV. AA, Marcial Pons, Madrid, 1996

- *El derecho local de Navarra*, en MARTÍN MARÍA RAZQUIN LIZÁRRAGA Y FRANCISCO JAVIER ENÉRIZ OLAECHEA (dirs.), Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2005

QUINTANA LOPEZ, Tomas: “Las Diputaciones provinciales en la Comunidad de Castilla y León”, en *La provincia en el estado de las autonomías*, VV. AA, Marcial Pons, Madrid, 1996

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María: “Comentario al artículo 40 de la LBRL”, en MANUEL REBOLLO PUIG (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007

RECASENS CALVO, Joan: “El Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña como rasgo diferencial del Régimen Local Catalán”, *Revista Semanal Técnico-Jurídica de derecho administrativo*, nº 8, semana 24 de febrero al 1 de marzo, Madrid, 1992

RIVERO YSERN, José Luis: “La cooperación provincial para la realización de obras y prestación de servicios municipales”, *DA*, nº 240 octubre – diciembre, INAP, Madrid, 1994

- *Manual de derecho local*, 5º Ed., Civitas, Madrid, 2004

ROCA ROCA, Eduardo: “Comarca y Estatutos Autonómicos”, en *La Comarca y la Administración Territorial*, Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial (CEMCI), series Temas nº 18, Granada, 1986

-“Los orígenes constitucionales de la provincia”, en *Provincia y diputaciones provinciales en el Estado de las autonomías*, CEMCI, Granada, 1982

RODRÍGUEZ DE HARO, Francisco: “Cooperación provincial a los servicios municipales”, en *REVL*, nº 81, 1955

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María: “Relaciones de la administración de la Comunidad Foral de Navarra con las demás administraciones públicas”, en JOSÉ ANTONIO RAZQUIN LIZÁRRAGA (dir.), *El gobierno y la administración de la Comunidad Foral de Navarra, comentarios a las Leyes Forales 14 y 15/2004, de 3 de diciembre*, Instituto Navarro de Administración Publica, Pamplona, 2005

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo: “Niveles de organización territorial y reformas de los Estatutos de autonomía”, en *Anuarios del Gobierno Local*, Madrid, 2004

SALVADOR CRESPO, Mayte: *La autonomía provincial en el sistema constitucional*, INAP, Madrid, 2007

- “La provincia ante una nueva encrucijada: la reforma de la legislación básica y de los Estatutos de autonomía”, *Revista de Estudios Locales*, número extraordinario del mes de julio, Aranzadi, 2006

SANCHEZ MORON, Miguel: “La Comunidad Autónoma de Madrid y la Administración Local”, en EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA (coord.),

Madrid Comunidad Autónoma metropolitana, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1983

- “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de administración local” en SANTIAGO MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de derecho municipal*, Tomo I, 2ªEd., Civitas, Madrid, 2003

-*La autonomía local, Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, Madrid, 1990

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Tomo I, Centro de Estudios Ramón Arces, Madrid, 1988

-*Principios de derecho administrativo general*, Tomo II, Iustel, Madrid, 2004

SARMIENTO ACOSTA, Manuel J.: *Régimen jurídico de los Cabildos insulares*, Instituto Canario de Administración Pública, Santa Cruz de Tenerife, 2005

SOSA WAGNER, Francisco: “Los principios del régimen local”, en SANTIAGO MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de derecho municipal*, 2ª Ed., Civitas, Madrid, 2003

- *Manuel de derecho local*, 8ªEd., Aranzadi, Navarra, 2004

SUAY RINCÓN, José Y COLOM PASTOR, Bartomeu: “Comentarios al art. 41 de la LBRL”, en MANUEL REBOLLO PUIG (dir.), *Comentarios a LBRL*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007

SUAY RINCÓN, José: “Sobre los cabildos insulares y su caracterización institucional”, en *REALA*, nº 300-301, enero-agosto, INAP, 2006

SUIDÁN FERNÁNDEZ, Miguel Ángel: “Comunidad Autónoma y entidades locales madrileñas; situación actual y expectativas en un entorno de modificación estatutaria”, en LUIS COSCULLUELA MONTANER y ELOÍSA CARBONELL PORRAS (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Civitas y Ministerio de Ciencia e Innovación, Pamplona, 2011

TORNOS MAS, Joaquín: “La Provincia en la legislación de las Comunidades Autónomas”, en RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT (dir.), *La Provincia en el sistema constitucional*, Diputación de Barcelona y Civitas, Madrid, 1991

TRONCOSO REIGADA, Antonio: *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Espacial de Madrid*, Aranzadi, Navarra, 2006

TRUEBA JAINAGA, José Ignacio y GARCÍA PERROTE, Federico: *Planes Provinciales: Estudio de las Diputaciones Provinciales*, INAP, Madrid, 1978

TRUEBA JAINAGA, José Ignacio: *Análisis de los Planes Provinciales de Obras y Servicios*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1980

VELASCO CABALLERO, Francisco, “Reformas de los Estatutos de Autonomía y reforma de las Bases de Régimen Local”, en RAMÓN PARADA VÁZQUEZ Y ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR (dirs.), *Reforma y retos de la Administración Local*, Marcial Pons, Madrid, 2007

ZURITA LAGUNA, Ángel. : “Articulación de Competencias entre Comunidades Autónomas y Entidades Locales”, en *Constitución y Economía en España, Gobierno de la Economía y Administraciones*

Públicas, II Congreso Mundial Vasco, Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, 1988

VV.AA: *Contratos del sector público local*, El Consultor de los ayuntamientos y La LEY, Tomo I, Madrid, 2008

VV.AA: *Contratos para la administración local*, F. M. BASTADO YUSTOS (coord.), Bosch, Madrid, 2010.

VV.AA: *El nuevo régimen local, Tomo I y II, 4ª Ed.*, El Consultor de los ayuntamientos, Madrid, 2001

VV.AA: *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, Dirección General de lo Contencioso y el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985